

# Руководство по защите прав потребителей





# Руководство по защите прав потребителей





# Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

30 January 2019

Russian

Arabic, English and Russian only

## Руководство по защите прав потребителей

### Исправление

#### 1. Глава XIII, вставка 15

Заменить вставку 15 текстом вставки ниже.

##### Вставка 15

##### От безопасной гавани к щиту конфиденциальности

Из 34 стран – участниц ОЭСР 32 в начале 2016 года ввели в действие всеобъемлющие законы о защите данных. На момент составления этого документа турецкий парламент принял законопроект о защите данных, призванный привести турецкий режим в соответствие с режимом Европейского союза. В итоге единственным исключением станут Соединенные Штаты Америки (там применяется секторальный подход к защите данных, а не единый закон).

Директива 95/46 Европейской комиссии о защите данных, вступившая в силу в 1998 году, запрещает передачу персональных данных в страны, не входящие в Европейский союз, которые не обеспечивают «достаточного уровня» защиты конфиденциальности, установленного Европейским союзом. Европейский союз требует, чтобы другие страны-получатели создавали независимые государственные учреждения по защите данных и регистрировали базы данных в этих учреждениях. В 2000 году для преодоления разрыва между своими юрисдикциями Соединенные Штаты Америки и Европейский союз приняли рамочное соглашение «Безопасная гавань», в соответствии с которым предприятия Соединенных Штатов Америки признавались соответствующими требованиям Европейского союза. Нарушение правил может стать основанием для вмешательства ФТК Соединенных Штатов Америки, что в свою очередь может привести к исключению компаний из утвержденного списка, ведение которого поручено Министерству торговли Соединенных Штатов Америки.

На основании жалобы гражданина Европейского союза на то, что после их передачи в Соединенные Штаты Америки его данные не были защищены в соответствии с требованиями Европейского союза, в октябре 2015 года Суд Европейского союза (СЕС) постановил, что презумпция достаточного уровня защиты согласно принципам «Безопасной гавани» не препятствует гражданам Европейского союза оспаривать первоначальное решение 520 2000 года в порядке осуществления в судебном порядке своих личных прав и свобод. Кроме того, суд признал недействительным решение о достаточности уровня защиты согласно соглашению о «Безопасной гавани», принятое, как выяснилось, без достаточных ограничений на доступ государственных органов к личным данным. Суд постановил, что «Безопасная гавань» не гарантирует обработку персональных данных только на условиях «строгой необходимости» и «соразмерности», как того требует Директива Европейского союза о защите данных. В результате участники «Безопасной гавани» больше не пользуются



презумпцией достаточного уровня защиты, которая позволяла перемещать данные из Европейского союза в Соединенные Штаты Америки.

Одним из важных результатов этого дела стал пересмотр в феврале 2016 года соглашения о «Безопасной гавани», которое впредь стало именоваться «Щит конфиденциальности Европейский союз – Соединенные Штаты». Новый механизм предусматривал обязательство укреплять правоприменение и контроль, в том числе назначить нового омбудсмена, а также выработать новые ограничения и условия в отношении наблюдения. Однако в апреле 2016 года группа европейских органов по защите данных указала на ряд недостатков недавно заключенного соглашения о «Щите конфиденциальности», хотя оно считается более совершенным по сравнению с предыдущим соглашением о «Безопасной гавани». Консультативная группа Европейского союза «Рабочая группа по статье 29» обратилась к Европейской комиссии с просьбой разрешить их проблемы, обеспечив, чтобы «защита, предоставляемая Щитом конфиденциальности, была действительно по существу эквивалентна защите Европейского союза»<sup>273</sup>. Наконец, после «решения о достаточности», принятого Европейской комиссией в отношении защиты в Соединенных Штатах Америки, 1 августа 2016 года вступило в силу новое соглашение «Щит конфиденциальности». Трансатлантический диалог потребителей, объединяющий потребительские организации Соединенных Штатов Америки и Европейского союза, которые постоянно выступают с критикой «Безопасной гавани» и нового «Щита конфиденциальности», призвал сделать относительно простой шаг, заключающийся в том, что Соединенные Штаты Америки могут «без необоснованных оговорок стать полноправным участником Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ № 108) и Дополнительного протокола к нему, касающемуся надзорных органов и трансграничных потоков данных (СДСЕ № 181), которые открыты для неевропейских государств и служат самыми широкими согласованными на международном уровне стандартами защиты данных»<sup>274</sup>.

*Источники:* UNCTAD, 2016, *Study on Data Protection and International Data Flows*; Trans-Atlantic Consumer Dialogue, *Resolution on the European Union Privacy shield proposal*, 7 April 2016; Susan Aaronson, *The digital trade imbalance and its implications for Internet governance*; Global Commission on Internet Governance, Chatham House, Paper 25, 2016; EC Press Release FAQs, 12 July 2016.

<sup>273</sup> Article 29, Data Protection Working Party, 16/EN 238 Opinion 1/2016 on the European Union–United States Privacy Shield Draft Adequacy Decision, 13 April 2016, available at [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm).

<sup>274</sup> Transatlantic Consumer Dialogue, 2016, *Resolution on the EU–US Privacy Shield Proposal*, 7 April.

## 2. Глава XIII, вставка 16, третий абзац

Имеющийся текст *заменить следующим*:

**Сети доверия:** упрощение вариантов совместного использования путем создания сети аккредитованных, надежных провайдеров, которые обязуются использовать данные потребителей на условиях отдельных потребителей<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?* Available at <https://www.citizensadvice.org.uk/Global/Public/Corporate%20content/Publications/Personal%20data%20empowerment%20report.pdf>.

**3. Глава XIV, вставка 19, Микрокредит, первый пункт, последняя строка**

*Вместо* в неформальных поселениях<sup>11</sup>. *читать* в неформальных поселениях<sup>285</sup>.

<sup>285</sup> *The Global Urbanist*, 2010, Merry-go-round microfinance keeps slum residents fed in Kibera (13 April); *Kenya English News*, 2012, Merry-go-rounds become powerful investment tools in Kenya (16 June).

---

© 2017 год, Организация Объединенных Наций

Эта публикация находится в открытом доступе в соответствии с лицензией Creative Commons, разработанной для межправительственных организаций, которая доступна на веб-сайте <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Результаты, объяснения и выводы, содержащиеся в настоящей публикации, принадлежат автору и необязательно отражают позицию Организации Объединенных Наций, ее представителей или государств-членов.

Используемые обозначения и представление материала на любых схемах в данной публикации не подразумевает выражения какого-либо мнения Организации Объединенных Наций в отношении правового статуса каких-либо стран, территорий, городов или районов либо их властей или в отношении установления границ.

Данная публикация прошла обработку внешним редактором.

Фотокопирование и воспроизведение отдельных фрагментов допускается при указании источника.

Публикация Организации Объединенных Наций выпущена Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

UNCTAD/DITC/CPLP/2017/1

---

## Предисловие

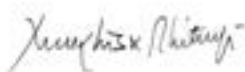
Издание 2017 года Руководства ЮНКТАД по защите интересов потребителей является первым всеобъемлющим международным справочным пособием в этой области, направленным на оказание поддержки развивающимся странам и странам с переходной экономикой в выборе стратегий и предоставляющим директивным органам практические инструменты для наращивания потенциала в рамках осуществления недавно пересмотренных Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей.

ЮНКТАД, выполняющая в рамках системы Организации Объединенных Наций роль координационного центра по вопросам защиты интересов потребителей, полностью привержена распространению руководящих принципов и поощрению заинтересованных государств-членов в обеспечении осведомленности о различных способах обеспечения защиты интересов потребителей при предоставлении товаров и оказании услуг государственного и частного секторов в сотрудничестве с предпринимателями и гражданским обществом. Еще большая значимость обусловлена неоднородным характером процесса защиты интересов потребителей в мире. Действительно, как было отмечено Генеральной Ассамблеей, «несмотря на ощутимый прогресс в области защиты интересов потребителей на нормативном уровне, достигнутый с момента принятия руководящих принципов в 1985 году, этот прогресс не находит логичного отражения в виде более эффективной и лучше скоординированной деятельности по обеспечению защиты во всех странах и во всех секторах торговли». С помощью данного руководства ЮНКТАД делает вклад в распространение передовых практик и в укрепление потенциала развивающихся стран и стран с переходной экономикой для усиления защиты интересов потребителей.

Потребитель XXI века – глобальный потребитель. Сегодня потребителям доступен широчайший выбор товаров и услуг, а благодаря цифровой революции они оказались в самом центре международной торговли. Вместе с этим распространяются такие риски, как небезопасные продукты, нечестная деловая практика, несовершенство механизмов разрешения споров и правовой защиты, нарушение конфиденциальности данных потребителей и недостаток скоординированных действий среди государств-членов. Больше, чем когда-либо, благосостояние отдельного потребителя зависит от благосостояния всех потребителей в мире, и сейчас мы наблюдаем зарождение глобальной системы защиты интересов потребителей.

Необходимо предоставить потребителям возможность выступать в качестве проводников перемен при осуществлении целей устойчивого развития. Это возможно лишь при наличии соответствующих законов, политики и институтов и участии всех заинтересованных сторон, в том числе предпринимателей и групп потребителей, в укреплении защиты интересов потребителей на рынке.

Я рекомендую данное руководство в качестве важного инструмента для всех тех, кто стремится повысить благосостояние потребителей.



Мухиса Китуйи

Генеральный секретарь ЮНКТАД



## Благодарность

Руководство по защите прав потребителей было пересмотрено в 2017 году ведущим консультантом Робинот Симпсоном и группой в составе главы отдела конкуренции и политики в отношении потребителей Терезой Морейрой, Арнау Изагерри, Марисой Хендерсон, Грэмом Моттом и Марией Бови. Пересмотр проходил под общим контролем директора Отдела международной торговли товарами, услугами и сырьевыми товарами Гийермо Валлеса.

Значительный вклад в составление руководства внесли: Селин Авуор, консультант-специалист в области защиты интересов потребителей и финансовых услуг; Тьерри Бургуаньи, исследовательская группа в области международного и сравнительного права по вопросам потребления, Университет Квебека, Монреаль; Лиз Колл, специалист-консультант по вопросам политики в отношении потребителей в цифровой среде; Ха Дин; Джулиан Эдвардс, консультант по вопросам политики в отношении потребителей; Алан Этерингтон, консультант по вопросам водных ресурсов и санитарии; Кристофер Ходжес, Оксфордский университет; Сади Хомер, специалист по вопросам потребителей и международных стандартов; Клаудиа Лима Маркес, Федеральный университет Рио-Гранде до Сул; Джереми Малкольм, «Электроник фронтир фаундейшн»; Роберт Н. Майер, Университет Юты; Огочукву Мони, Университет Бенина, Нигерия; Джудит Памп, специалист по экологическому праву; Иэн Рамси, Университет Кента; Кристин Риефа, Университет Брунея; Елена Салазар де Йагуноп, продовольственный консультант и специалист по продовольственной политике; Антонио Серра Камбесерес, специалист по защите интересов потребителей; Джамии Солли; Стивен Томас, Университет Гринвича; Фрэнк Трентманн, Университет Лондона; Тони Уильямс, Университет Кента; Елена Вульф, консультант по защите интересов потребителей; Ин Юй, Оксфордский университет, и Орели Зуд-Лебер, советник Национального собрания Франции и специалист по политике и практике в области конкуренции.

Комментарии по черновой версии руководства представили Николь Неспулус, Деон Вудс-Белл и Сесиль Барер. Дальнейшие комментарии были сделаны после представления предварительного варианта руководства на первой встрече Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты интересов потребителей в Женеве 18 и 19 октября 2016 года. Впоследствии свои комментарии к руководству оставили Пол Милосески-Рид и Сурия Прабха от имени Международной торговой палаты (Организация предпринимателей по борьбе за прекращение контрафакции и пиратства).

Обложку подготовили Надеж Хаджемиан и Ниима Тойб.

---

## Содержание

Благодарность .....	iv
<b>Часть первая Система защиты интересов потребителей .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Защита прав потребителей: Обзор.....</b>	<b>2</b>
A. Целесообразность защиты интересов потребителей.....	2
B. Концепция прав потребителей и закон о защите прав потребителей.....	5
C. Кто такой потребитель и каковы его интересы? .....	6
D. Кто несет ответственность за защиту прав потребителей? .....	7
E. Система защиты интересов потребителей.....	9
F. Заключение .....	11
<b>II. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей.....</b>	<b>12</b>
A. Международные документы и защита интересов потребителей.....	12
B. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей.....	12
C. Заключение .....	20
<b>III. Потребительское право.....</b>	<b>21</b>
A. Закон о потребителях в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	21
B. Конституционные положения о защите интересов потребителей.....	21
C. Рамочные законы о защите интересов потребителей .....	23
D. Взаимосвязь между законами о защите интересов потребителей и другими законами .....	25
E. Заключение .....	29
<b>IV. Органы по защите интересов потребителей .....</b>	<b>30</b>
A. Органы по защите интересов потребителей в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	30
B. Функции органов по защите интересов потребителей.....	30
C. Организационные модели органов по защите интересов потребителей.....	31
D. Изменение масштабов деятельности по защите интересов потребителей.....	36
E. Заключение .....	37
<b>V. Ассоциации потребителей .....</b>	<b>38</b>
A. Ассоциации потребителей в руководящих принципах ООН для защиты интересов потребителей .....	38
B. Ассоциации потребителей в современной экономике.....	38
C. Функции ассоциаций потребителей.....	40
D. Независимость ассоциаций потребителей.....	41
E. Представительство ассоциаций потребителей .....	41
F. Заключение .....	44
<b>VI. Коммерческое поведение.....</b>	<b>45</b>
A. Коммерческое поведение в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	45
B. Социальная ответственность корпораций .....	47
C. Саморегулирование и совместное регулирование.....	50
D. Взаимодействие приносит результат?.....	55
E. Заключение .....	56

<b>VII. Закон о защите конкуренции и интересы потребителей .....</b>	<b>57</b>
A. Конкуренция в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	57
B. Характер и свойства законодательства и политики в области конкуренции .....	57
C. Концепции закона о защите конкуренции .....	58
D. Институциональная структура в области конкуренции .....	63
E. Сложность при проведении согласованной политики в области конкуренции: нежелание потребителей ходить к конкуренту .....	64
F. Заключение .....	66
<b>VIII. Международное сотрудничество .....</b>	<b>67</b>
A. Международное сотрудничество в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	67
B. Применимые правовые нормы и юрисдикция .....	68
C. Практические механизмы международного сотрудничества .....	70
D. Международные институциональные механизмы .....	71
E. Заключение .....	73
<b>Часть вторая   Защита интересов потребителей на рынке .....</b>	<b>75</b>
<b>IX. Безопасность продукции и ответственность за качество продукции .....</b>	<b>76</b>
A. Безопасность продукции в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты прав потребителей .....	76
B. Законы о безопасности продукции .....	77
C. Ответственность за качество продукции .....	82
D. Услуги как опасные товары .....	87
E. Безопасность продукции в международном праве и международной политике .....	87
F. Подержанные товары .....	89
G. Заключение .....	90
<b>X. Информирование и просвещение потребителей .....</b>	<b>91</b>
A. Информирование и просвещение потребителей .....	91
B. Информирование и просвещение потребителей в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты прав потребителей .....	91
C. Передача риска .....	92
D. Информирование потребителей .....	92
E. Ключевые проблемы, связанные с маркировкой .....	94
F. Ключевые вопросы, связанные с рекламой .....	96
G. Просвещение потребителей и его осуществление .....	99
H. Заключение .....	103
<b>XI. Урегулирование споров и средства правовой защиты потребителей .....</b>	<b>105</b>
A. Урегулирование споров и средства правовой защиты потребителей в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	105
B. Необходимость механизмов урегулирования споров и средств правовой защиты потребителей .....	105
C. Способы обеспечения урегулирования споров и средств правовой защиты потребителей .....	106
D. Критерии оценки систем урегулирования споров и правовой защиты потребителей .....	111
E. Заключение .....	112

<b>XII. Электронная торговля .....</b>	<b>113</b>
A. Электронная торговля в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	113
B. Охват и масштабы электронной торговли .....	113
C. Доверие потребителей к цифровому рынку .....	116
D. Руководящие принципы Организации экономического сотрудничества и развития .....	118
E. Другие международные руководящие принципы, регулирующие электронную торговлю .....	122
F. Заключение .....	124
<b>XIII. Конфиденциальность и защита данных .....</b>	<b>126</b>
A. Конфиденциальность в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	126
B. Конфиденциальность – это право? .....	126
C. Понимание аспекта данных с точки зрения потребителей .....	126
D. Проблемы регулирования в эпоху цифровых технологий .....	128
E. Международное регулирование .....	129
F. Может ли технология стать решением проблем, которые создает технология? .....	132
G. Заключение .....	135
<b>Часть третья     Защита интересов потребителей, базовые товары и услуги .....</b>	<b>137</b>
<b>XIV. Финансовые услуги .....</b>	<b>138</b>
A. Финансовые услуги в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	138
B. Функции и формы потребительского кредитования .....	139
C. Функции и формы страхования .....	142
D. Сферы регулирования финансовых услуг и перспективы для реформ .....	143
E. Новые вопросы .....	149
F. Заключение .....	152
<b>XV. Защита интересов потребителей коммунальных услуг .....</b>	<b>153</b>
A. Коммунальные услуги в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	153
B. Природа оказания коммунальных услуг .....	153
C. Регулирование .....	154
D. Имущественные отношения .....	155
E. Результаты деятельности коммунальных предприятий .....	157
F. Цены и субсидии .....	158
G. Оценка в контексте ЦРТ/ЦУР .....	160
H. Гарантии соблюдения интересов потребителей .....	161
I. Внедрение конкуренции в сфере коммунальных услуг .....	162
J. Заключение .....	164
<b>XVI. Продовольствие для всех .....</b>	<b>165</b>
A. Право на продовольствие .....	165
B. Продовольствие в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей .....	165
C. Недоедание и продовольственная безопасность .....	165
D. Опасения потребителей по поводу безопасности пищевой продукции .....	167
E. Механизмы в области продовольственных норм .....	168
F. Опасения потребителей по поводу генной инженерии .....	168
G. Продовольственное законодательство .....	169
H. Заключение .....	170

## Список сокращений

<b>АККП</b>	Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и защите прав потребителей
<b>АМРС</b>	альтернативные механизмы разрешения споров
<b>АСЕАН</b>	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
<b>АТЭС</b>	Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
<b>БАСКАП</b>	Организация предпринимателей по борьбе за прекращение контрафакции и пиратства
<b>БВК</b>	Бюро по вопросам коммуникации Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии
<b>БДК</b>	Бюро добросовестной конкуренции Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии
<b>БТС</b>	блочная тарифная сетка
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ВТО</b>	Всемирная торговая организация
<b>ГАТС</b>	Генеральное соглашение по торговле услугами
<b>ГАТТ</b>	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
<b>ГУКЗБМ</b>	Главное управление по вопросам потребления, конкуренции и борьбы с мошенничеством (Франция)
<b>ГЭКРС</b>	губчатая энцефалопатия крупного рогатого скота
<b>ЕК</b>	Европейская комиссия Европейского союза
<b>ИКПЕН</b>	Международная сеть по вопросам защиты прав потребителей и правоприменительной практики
<b>ИКРТ</b>	Международная сеть по вопросам исследований и испытаний
<b>ИНДЕКОПИ</b>	Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности (Перу)
<b>ИС</b>	интеллектуальная собственность
<b>ИСО</b>	Международная организация по стандартизации
<b>КАП</b>	Китайская ассоциация потребителей
<b>КАРИКОМ</b>	Карибское сообщество
<b>КВРС</b>	Комитет по вопросам развивающихся стран Международной организации по стандартизации
<b>КГАП</b>	Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения
<b>ККОИ</b>	Консультативный комитет по объектам инфраструктуры, находящимся в публичной/частной собственности
<b>КОПОЛКО</b>	Комитет по политике в отношении потребителей Международной организации по стандартизации
<b>КПП</b>	Комитет по политике в отношении потребителей Организации экономического сотрудничества и развития
<b>МГЭ</b>	Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области защиты интересов потребителей
<b>МЕРКОСУР</b>	Южноамериканский общий рынок
<b>МНП</b>	мелкий независимый поставщик
<b>МОП</b>	Международная организация потребителей
<b>МТП</b>	Международная торговая палата
<b>НПО</b>	неправительственная организация
<b>ОАГ</b>	Организация американских государств

---

<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ПВУ</b>	принцип высокого уровня
<b>ПРОФЕКО</b>	Федеральная прокуратура по охране прав потребителя (Мексика)
<b>ПСГ</b>	Потребительский совет Гонконга (Китай)
<b>РАКЕ</b>	Ассоциированная сеть потребителей электроэнергии (Камерун)
<b>РАПЕКС</b>	Система оперативного обмена информацией (Европейский союз)
<b>РАССФ</b>	Система предупреждения в области безопасности пищевых продуктов и кормов
<b>РПООНЗП</b>	Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей
<b>РТС</b>	региональное торговое соглашение
<b>СБП</b>	страхование безопасности платежей
<b>СЕНАКОН</b>	Национальное агентство по защите прав потребителей (Бразилия)
<b>СЕС</b>	Суд Европейского союза
<b>СИАР</b>	Межамериканская система оперативного оповещения Организации американских государств
<b>СИАС</b>	Углубленное исследование, посвященное изучению состояния инфраструктуры африканских стран
<b>СИЕКА</b>	Секретарь Общего договора об экономической интеграции стран Центральной Америки
<b>СОК</b>	Социальная ответственность корпораций
<b>СПТ</b>	соглашение о преференциальной торговле
<b>ТАПИС</b>	Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности Всемирной торговой организации
<b>ТБУ</b>	товары, бывшие в употреблении
<b>ТМЗ</b>	технологические меры защиты
<b>ТНК</b>	транснациональная корпорация
<b>ТТИП</b>	Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство
<b>ТТП</b>	Транстихоокеанское партнерство
<b>УОЭЗ</b>	услуга общеэкономического значения
<b>УСО</b>	урегулирование споров в режиме онлайн
<b>УСР</b>	Управление по стандартам в области рекламы Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии
<b>ФАО</b>	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
<b>ФИАГК</b>	Иbero-американский форум государственных органов по защите прав потребителей
<b>ФТК</b>	Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов Америки
<b>ЦРТ</b>	Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
<b>ЦУР</b>	Цели устойчивого развития
<b>ЭКОСОС</b>	Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций
<b>ЮНИСЕФ</b>	Детский фонд Организации Объединенных Наций
<b>ЮНКТАД</b>	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
<b>ЮНСИТРАЛ</b>	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли
<b>B2B</b>	между предприятиями
<b>B2C</b>	между предприятием и потребителем
<b>C2C</b>	между потребителями
<b>G20</b>	Группа двадцати

---



# ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

## Система защиты интересов потребителей





# I. Защита прав потребителей: Обзор

## A. ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Защита интересов потребителей направлена на ликвидацию объективного неравенства, существующего в отношениях потребитель – поставщик, в том числе в области переговорных возможностей, знаний и других ресурсов.

С целью урегулирования таких диспропорций 15 марта 1962 года президент Кеннеди сформулировал современную концепцию права на защиту потребителя в своем легендарном «особом обращении к Конгрессу Соединенных Штатов Америки по вопросам защиты интересов потребителей». В своем обращении он заявил следующее:

По сути, потребители – это мы все. Это самая большая экономическая группа, которая одновременно и влияет на практически каждое государственное и частное экономическое решение и испытывает их влияние. На долю потребителей приходится две трети объема потраченных средств в экономике. Однако потребители – это единственная значимая группа в экономике, которая организована неэффективно, чьи взгляды часто не учитываются <...> Мы больше не можем допускать ненужные траты в потреблении так же, как мы не можем допускать неэффективность в бизнесе или в правительстве. Если потребителям предлагаются товары низкого качества, если цены неоправданно завышены, если лекарства небезопасны или бесполезны, если у потребителей нет возможности выбора из-за недостатка информации, их деньги тратятся впустую, их здоровье и безопасность могут быть под угрозой, и это наносит ущерб государственным интересам<sup>1</sup>.

Президент Кеннеди заявил, что правительство должно принять законодательные и административные меры, с тем чтобы выполнить свои обязанности перед потребителями в порядке осуществления их прав, к которым относятся:

- a) право на безопасность – право на защиту от продажи товаров, опасных для жизни и здоровья;
- b) право на информированность – право на защиту от мошеннической, обманной или вводящей в заблуждение информации, рекламы, этикетки и т. п., а также право на получение необходимой информации для осуществления обоснованного выбора;
- c) право на выбор – право на гарантированность, если она возможна, доступа к ряду товаров и услуг по конкурентоспособной цене; а в тех отраслях, где не действует конкурентная борьба и замещено государственное регулирование, право на гарантированность удовлетворительного качества и обслуживания по справедливой цене;
- d) право быть услышанным – право на гарантированность того, что интересы потребителя будут в полном объеме благосклонно учитываться при формулировании государственной политики, а также справедливо и оперативно защищаться в административных судах<sup>2</sup>.

После того, как президент Кеннеди изложил свои предложения об укреплении существующих программ в разных сферах, включая продукты питания и лекарства, транспорт и финансы, об укреплении законодательства в отношении правдивости упаковки и кредитования и о введении более жестких законов для стимулирования конкуренции и запрета монополий, он заключил следующее:

Мы все являемся потребителями. Все эти действия и предложения в интересах потребителей отвечают интересам каждого из нас. Требуемые для этих программ бюджетные ассигнования совсем небольшие, но они могут принести значительные дивиденды, укрепив нашу свободную конкурентную экономику, наш уровень жизни и здоровья и наши традиционно высокие этические стандарты делового поведения. Справедливая конкуренция помогает как бизнесу, так и потребителю<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> President Kennedy, op. cit., имеется по адресу <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108>.

<sup>2</sup> President Kennedy, op. cit., имеется по адресу <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108>.

<sup>3</sup> President Kennedy, op. cit., имеется по адресу <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108>.

Выступление президента о правах было с ажиотажем встречено борцами за права потребителей (см. главу II). 9 апреля 1985 года их усилия дали плоды: Генеральная Ассамблея ООН единогласно одобрила Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (РПООНЗП). РПООНЗП – это признанный на международном уровне свод минимальных задач по защите интересов потребителей, который стал исходной точкой для законодательного закрепления прав потребителей по всему миру. Самый известный раздел Руководящих принципов, где перечислены «законные потребности» потребителей, стал контрольным списком, благодаря которому права потребителей завоевали широкое признание. Признавая эти права, государства по всему миру приняли законы, в том числе обновленные государственные конституции, о чем говорится в главе III.

Такое государственное вмешательство основано на необходимости обеспечить защиту прав потребителей по ряду оснований, включая экономическую эффективность, индивидуальные права, справедливое распределение благ и право на развитие.

### 1. Экономическая эффективность

В случае рыночной экономики экономическая эффективность является необходимым условием для оптимального функционирования всех систем. В идеальной рыночной экономике рынок находится в состоянии абсолютного равновесия, когда спрос и предложение имеют одинаковую силу. Поставщики участвуют в справедливой конкуренции, предоставляют потребителям полную информацию по своей продукции, соблюдают все законы о безопасности и стандарты качества и возмещают потребителям убытки в случае возникновения проблем с их товарами или услугами. Со стороны спроса потребители действуют разумно и приобретают только товары надлежащего качества по лучшей цене, таким образом отсеивая неконкурентоспособных поставщиков. Потребители должны быть хорошо осведомлены о товаре или услуге до совершения покупки. Они также должны знать о доступных для них средствах правовой защиты, с тем чтобы они могли активно отстаивать свои права.

Невозможно представить экономику, будь то плановая или рыночная экономика, где не было бы никаких нарушений. Государственное вмешательство необходимо для того, чтобы обеспечить ответственное поведение поставщиков и доступ к средствам правовой защиты для потерпевших ущерб потребителей.

Современный рынок подразумевает не только частные экономические отношения между поставщиками и потребителями. Он характеризуется определенной долей государственного вмешательства: через принятие и обеспечение соблюдения законов о защите прав потребителей, касающихся как частных прав, так и уставных обязательств, государство создает безопасный и упорядоченный рынок для потребителей.

В целом защита прав потребителей призвана обеспечить оптимальное функционирование стороны спроса в рыночной экономике, с тем чтобы рыночная система могла работать эффективно. Защита прав потребителей дополняется политикой в области конкуренции для столь же оптимального функционирования стороны предложения. Государство утверждает законы о защите прав потребителей по таким вопросам, как добросовестная конкуренция, информация, механизмы компенсации и доступ к необходимым товарам и услугам. Иногда такие законы уничижительно называют «крюкотворством». В последние десятилетия проявилось то, о чем говорится в одной статье 2015 года из научного журнала *Интернэшнл смолл бизнес журнал*, а именно восприятие «регулирующего как статичного и отрицательного влияния». Авторы статьи спорят с этим восприятием, выдвигая теорию «регулирующего как динамической силы, как стимулирующей, так и сдерживающей активность»<sup>4</sup>. Некоторое сдерживание необходимо для предотвращения нарушений, но регулирование также может оказать бизнесу поддержку: например, могут быть введены защищающие права потребителей требования, которые некоторые предприятия готовы выполнять добровольно, но это поставило бы их в невыгодное положение по сравнению с конкурентами.

### 2. Индивидуальные права

Права потребителей входят в набор прав, на которые человек может претендовать в современном обществе. Такие права, часто носящие декларативный характер, закреплены в государственных конституциях (см. главу III). Другие права, указанные в резолюциях Организации Объединенных Наций и в других документах, таких как Цели развития тысячелетия (ЦРТ) и Цели устойчивого развития (ЦУР), могут не называться «правами потребителей», но тем не менее они

<sup>4</sup> J Kitching et al, 2015, Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance, *International Small Business Journal*, 33(2):130–147.

имеют огромное значение для благосостояния потребителя.

Меры по защите прав потребителей способствуют равенству и социальной справедливости: они создают равные переговорные возможности с учетом интересов потребителя и производителя и позволяют решить проблемы лиц, особенно уязвимых в рыночных отношениях (например, дети, бедные, неграмотные), а также лиц, имеющих особые потребности (например, инвалиды).

Неравенство переговорных возможностей существует почти во всех сферах потребительских сделок<sup>5</sup>: особенно это касается сложных товаров, таких как сделки по финансовым услугам, для которых нормой являются типовые договоры, поощряемые развитием крупных предприятий массового маркетинга.

Недостатки типовых договоров кратко сформулированы ниже<sup>6</sup>:

- a) как правило, потребитель не проверяет условия типового договора, которые могут быть изначально заявлены торговой палатой или штаб-квартирой компании (или, согласно требованиям в некоторых странах, судом) и впоследствии включены в договор путем отсылки;
- b) в любом случае, так как полный текст общих условий и очень длинный и напечатан мелким шрифтом, потребитель вряд ли прочитает все примечания;
- c) потребитель, как правило, не улавливает полный смысл общих условий договора, даже если прочитывает их;
- d) даже если потребитель улавливает полный смысл общих условий договора, он может подумать, что описанное событие не произойдет или что поставщик не будет ссылаться на эти условия при определенных обстоятельствах;
- e) у потребителя может возникнуть обманчивое впечатление, что условия договора официально одобрены законодательством или соответствуют ему;
- f) в большинстве случаев потребителю не удается изменить условия договора, и у посредника или сотрудника поставщика нет на это полномочий.

Хотя с годами правила информирования об условиях договора стали строже, развитие типовых договоров «о присоединении»,

<sup>5</sup> Признано руководящим принципом 1 *Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей*, 2015 год.

<sup>6</sup> UNCTAD, 2008, *Consumer Policy Manual*.

согласно которым права потребителя должен защищать принцип «информированности и согласия», ускорилось в связи с распространением электронной торговли и может привести к тому, что потребители не будут понимать условия договора в полной мере. Коллегия советников по науке при президенте США открыто отклонила такой подход как форму защиты прав потребителей:

Когда пользователь загружает новое приложение на свое мобильное устройство или создает аккаунт, чтобы воспользоваться Интернет-сервисом, отображается предупреждение, где пользователь должен поставить галочку, выражая свое согласие, прежде чем он сможет воспользоваться приложением или сервисом. В воображаемой вселенной пользователи действительно читают эти предупреждения, вникают в их юридические последствия (консультируясь при необходимости со своими адвокатами), ведут переговоры с другими поставщиками схожих услуг, чтобы найти лучший <...> вариант, и только после этого ставят галочку. В реальности все иначе<sup>7</sup>.

В эпоху Интернета мы лишь «ставим галочки, щелкаем мышкой и надеемся на лучшее»<sup>8</sup>.

### 3. Справедливое распределение благ

Для улучшения общественного благосостояния многие государства внедряют политику, направленную на перераспределение средств за счет богатых в пользу бедных и гарантирующую доступ к товарам и услугам первой необходимости. Такой очевидно равноправный подход поддерживается ЦУР 10 («снижение уровня неравенства внутри стран и между ними») и принципом 1 из РПООНЗП для защиты интересов потребителей, согласно которому «потребители должны иметь право на содействие справедливому, равноправному и устойчивому экономическому и социальному развитию»<sup>9</sup>. Соответствующие задачи для ЦУР 10 включают принятие «политики социальной защиты» и стремление «улучшить регулирование

<sup>7</sup> Executive Office of the President, Report to the President: Big data and privacy, a technological perspective, President's Council of Advisors on Science and Technology, имеется по адресу [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast\\_big\\_data\\_and\\_privacy\\_may\\_2014.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast_big_data_and_privacy_may_2014.pdf).

<sup>8</sup> Consumers International, 2016, *Connection and Protection in the Digital Age*.

<sup>9</sup> *Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей*; резолюция Генеральной Ассамблеи II A/70/470/Add.1, распространена 15 декабря 2015 года, принята 22 декабря 2015 года, переиздана как: A/RES/70/186. По ЦУР см. Организация Объединенных Наций, *Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*, A/RES/70/1.2015.

отслеживания глобальных финансовых рынков и учреждений и активизировать осуществление такого регулирования».

Признаками самого современного общества являются субсидированное здравоохранение, социальное страхование и образование. В главе XIV о финансовых услугах приведены примеры. Укрепление прав в области защиты потребителей, особенно в развивающихся странах, теперь можно рассматривать как часть стратегии по ликвидации бедности и обеспечению социальной и экономической справедливости для незащищенных категорий населения. В связи с этим одно из преимуществ защиты прав потребителей заключается в сосредоточенности не только на доходах бедных, но и на их расходах. В рамках защиты прав потребителей не только повышается способность бедных зарабатывать при помощи образования, профессионального обучения и создания новых рабочих мест, но также учитывается то, как бедные тратят свой маленький доход. К примеру, ЦУР 10 содержит весьма специфическую задачу «снизить до 3% операционные издержки для денежных переводов мигрантов и ликвидировать коридоры денежных переводов с издержками более 5%».

Защита прав потребителей призвана привлечь внимание к тому, что бедные часто получают товары и услуги гораздо худшего качества и на затруднительных условиях, в отличие от тех, кто богаче. Защита прав потребителей может продемонстрировать, что бедные лишены возможности повысить свой доход и сталкиваются с большими издержками и большим дефицитом по сравнению с более состоятельными категориями населения. Эта тема повсеместно освещается в литературе по защите прав потребителей, она же затронута в знаменитой речи Кеннеди, процитированной выше<sup>10</sup>.

В 1968 году Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов Америки документально зафиксировала конкретные проблемы, с которыми сталкиваются семьи с низким доходом. Потребители, приобретающие товары у фирм, ориентированных в основном на людей с низким доходом, платят значительно больше, чем все остальные слои общества за похожие товары. Дэвид Капловиц в своем часто цитируемом исследовании *Бедняки платят больше* и Алан Эндрисен в книге *Лишенный преимуществ потребитель* уже давно подтвердили, что бедные действительно платят больше<sup>11</sup>. В 2008 году орган по защите прав потребителей

Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии «Энердживотч» опубликовал исследование, показавшее, что в этой стране подобная ситуация существует уже 40 лет<sup>12</sup>. Еще большее внимание следует обратить на огромную разницу в ценах на воду и электричество в трущобных поселениях во многих развивающихся странах: бедные местные жители вынуждены платить большие деньги из-за отсутствия доступа к официальным сетевым службам, которые часто субсидируются<sup>13</sup>. Эти проблемы раскрываются в главе XV о коммунальных услугах. Все эти данные доказывают утверждение о том, что защита прав потребителей может и должна быть частью законных методов достижения целей перераспределения средств в любом обществе.

Также защита прав потребителей основывается на праве участвовать в процессе принятия социальных и экономических решений. Это право распространяется на решения не только правительства, но и других центров силы, например крупных предприятий. Как отмечается в главах II и XV, в РПООНЗП для защиты интересов потребителей рекомендуется привлекать потребителей к участию в предоставлении необходимых услуг, например коммунальных.

#### 4. Право на развитие

Как отмечается в главе II, на ЦРТ и ЦУР сделана ссылка в резолюции 70/186 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 22 декабря 2015 года, которой была принята исправленная версия РПООНЗП для защиты интересов потребителей<sup>14</sup>. Отсылка к развитию в первом абзаце РПООНЗП означает единогласное признание взаимодополняемости развития и защиты прав потребителей.

## V. КОНЦЕПЦИЯ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ЗАКОН О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Закон о защите интересов потребителей, независимо от того, является ли он частью публичного или частного права, позволяет принимать меры для того, чтобы:

- наделить стороны определенными правами и обязанностями и обеспечить

<sup>10</sup> President Kennedy, op. cit.

<sup>11</sup> AR Adreassen, 1975, *The Disadvantaged Consumer* (The Free Press); D Caplovitz, 1963, *The Poor Pay More*.

<sup>12</sup> Energywatch, 2008, *Poor Choices: The Limits of Competitive Markets in the Provision of Essential Services to Low Income Consumers*.

<sup>13</sup> JL Baker, 2009, *Opportunities and Challenges for Small Scale Private Service Providers in Electricity and Water Supply* (World Bank/PPIAF); PPIAF, 2012, *The most expensive service is that which does not exist, in Lessons Learned; Pricing and Affordability in Essential Services*.

<sup>14</sup> Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, 2015, op. cit., A/RES/70/186.

возможность их обязательного исполнения;

- уравнивать фактически неравные отношения между сильными и слабыми сторонами: между крупными и мелкими компаниями либо между компаниями и потребителями;
- разрешить государственное вмешательство для исправления недостатков рынка в защиту общественных интересов и для наказания противоправного поведения;
- разрешить государственный контроль над поставщиками, выходящими на рынок, при помощи процедур регистрации и лицензирования, обеспечивая должную степень защиты потребителей от недобросовестных и пользующихся дурной славой компаний и нежелательных товаров и услуг;
- гарантировать минимальный стандарт качества и безопасности предлагаемых товаров и услуг;
- гарантировать доступ к определенным товарам и услугам первой необходимости.

В частных законах о защите интересов потребителей закрепляются личные права потребителей, часто посредством договорного права. Договорное право вводится парламентами многих стран. В разных юрисдикциях масштаб созданных в судебном порядке законов различается. В традиции общего права судьи формулировали договорное право посредством толкования законодательных актов или применения принципов, основанных на равенстве и добросовестности.

Частное право зависит от того, требуют ли понесшие ущерб стороны соблюдения их прав в суде. Примером таких законов могут послужить законы о несправедливых условиях договоров и законы о продаже товаров. Другая ветвь частного права – это деликтное право, налагающее определенные обязательства или стандарты на производителей и распространителей товаров и услуг. Примером могут послужить законы, касающиеся безопасности товаров и юридической ответственности. Таким образом, договорное или деликтное право наделяет потребителей правами, которые они могут отстаивать напрямую, без необходимости прибегать к государственному вмешательству. Эти вопросы подробнее освещаются в главах III и IX.

Хотя частное право защищает потребителей, существуют трудности, которые не могут быть урегулированы путем отстаивания прав

потребителей в частном порядке. Одна из таких трудностей заключается в том, что потребители не всегда требуют соблюдения своих законных прав. Публичное право призвано защищать интересы потребителей и исправлять недостатки в функционировании рынка, чтобы защитить добросовестных и честных поставщиков от недобросовестных конкурентов, наказывать за применение разных видов неправомерной тактики продажи и устанавливать механизмы функционирования органов по защите прав потребителей. Публичное право распределяет обязанности, закрепляемые на государственном уровне. В качестве примера можно привести законы, касающиеся регулирования конкуренции, торговых описаний, некоторых аспектов безопасности товаров и юридической ответственности, контроля цен, а также законы, в которых предусмотрена необходимость регистрации и лицензирования компаний и специалистов. Нужно отметить, что граница между частным и публичным правом иногда может быть искусственной. Например, сбыт небезопасных товаров является нарушением одновременно и частного, и публичного права, и в таком случае потребитель обладает средствами судебной защиты как в гражданских делах, так и в рамках государственной правоприменительной практики.

## С. КТО ТАКОЙ ПОТРЕБИТЕЛЬ И КАКОВЫ ЕГО ИНТЕРЕСЫ?

Законы о защите прав потребителей направлены на защиту и поощрение интересов потребителя, но кто есть потребитель, и каковы его интересы? В принципе 3 РПООНЗП закреплено условное определение, в котором признается необходимость гибкого подхода: «понятие «потребитель» в широком смысле означает физическое лицо, независимо от его гражданства, действующее в первую очередь в целях удовлетворения личных, семейных или домашних нужд, хотя за государствами-членами признается право устанавливать иные определения с учетом конкретных национальных потребностей».

В Законе о защите прав потребителей, принятом в Малайзии в 1999 году, предлагается типичное определение потребителя: это «лицо, которое приобретает или использует товары или услуги, как правило, для личных или домашних нужд». Это определение полностью исключает защиту прав потребителей в сфере продаж или производства. В законодательстве также может упоминаться лизинг и аренда, как в случае Фиджи и Пакистана, но фраза «приобретает или использует» могла бы

также относиться к тем ситуациям, когда прямое право собственности отсутствует<sup>15</sup>.

Признаки необходимости вариативности определения в зависимости от страны читаются в принципе 3 в формулировках «в первую очередь» и «хотя признается право». В нескольких юрисдикциях признается, что иногда разделить использование товаров для работы и для домашних нужд бывает очень трудно. В качестве примера можно привести мобильные телефоны. Отделение работы от дома является отражением, с одной стороны, эпохи массового производства на заводах и, с другой стороны, развития крупномасштабной сферы услуг (в том числе коммунальных) в офисах. В развивающихся странах, в частности в сельских магазинах, это разделение всегда было менее выражено. В развитых странах недавно появившаяся возможность работать удаленно из дома вызвала потребность в определенной степени гибкости при различении делового и бытового потребления. Принятый в Китае в 1993 году Закон о защите прав и интересов потребителей дает широкое определение потребителей: «крестьяне, которые приобретают средства производства для сельского хозяйства». Хотя это предложение убрали из обновленной версии 2013 года, основная идея о том, что мелкие производители находятся в схожей с бытовыми потребителями ситуации, все еще широко распространена. Другие страны, в том числе Вьетнам, Индия, Непал, Республика Корея и Филиппины, отразили в своих законах интересы крестьян-фермеров, мелких рыбаков, мелких торговцев и даже «организаций», приобретающих товары для собственного потребления<sup>16</sup>.

По результатам исследования, проведенного Международной организацией потребителей в 2013 году среди примерно 60 юрисдикций, «подавляющее большинство стран четко проводят границу, отделяя домашнее использование товаров и услуг»<sup>17</sup>. У Австралии, Франции и Великобритании не было отдельного определения потребителя. В определениях Бельгии, Квебека и Уругвая открыто исключается профессиональное использование товаров<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Consumer Council of Fiji Act, 1976; Consumers' Protection Act, 1995 (Pakistan).

<sup>16</sup> Consumer Protection Act, 1986 (India); Consumer Protection Act, 1998 (Nepal); Consumer Act of the Philippines, Republic Act 7394, 1990; Consumer Protection Act, 1986 (Republic of Korea); Viet Nam Ordinance on the Protection of Consumers' Interest, 1999.

<sup>17</sup> Consumers International, 2013, *The State of Consumer Protection Around the World*.

<sup>18</sup> Belgium, Article 2 of Law of 6 April 2010 on Market Protection and Consumer Protection; Quebec, 1978, modified 2010, *Loi sur la protection du consommateur*; Uruguay, 2000, Ley 17.250 de relaciones de consumidor.

В то же время в нескольких юрисдикциях была обнаружена некоторая степень гибкости, в частности в странах Латинской Америки, таких как Чили, Панама, Перу и Гватемала<sup>19</sup>: в их законах отражена возможность расширения понятия потребителя за рамки личного. В нескольких латиноамериканских юрисдикциях защита прав потребителей также распространяется на мелких ремесленников (в Коста-Рике) и на микропредприятия (в Мексике)<sup>20</sup>.

В последней Директиве Европейского союза о правах потребителей (вступившей в силу с июня 2014 года) дано следующее определение потребителя: это «любое физическое лицо, которое действует в целях, лежащих вне его торговой, деловой, ремесленной или профессиональной деятельности». Однако в директиве также упоминается, что, «когда договор заключается в целях, частично лежащих внутри и частично снаружи торговой деятельности лица и цель торговой деятельности ограничена настолько, что она не является преобладающей в общем контексте договора, это лицо также должно рассматриваться как потребитель».

## D. КТО НЕСЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЗАЩИТУ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ?

Обеспечение защиты прав потребителей входит в сферу деятельности как государственных, так и частных органов и может регулироваться определенными законами или подразумеваться ими в силу их статуса. В защите прав потребителей играют важную роль следующие учреждения: государственные органы, уставные и неуставные органы стандартизации, омбудсмены, профессиональные и промышленные объединения, организации с саморегулированием и совместным регулированием, а также ассоциации потребителей.

### 1. Государственные органы

Это могут быть министерства или департаменты по делам потребителей, специально учрежденные для администрирования и укрепления законов о защите прав потребителей. Об этом подробнее рассказано в главе IV. В некоторых странах также существуют широко представленные консультативные советы или комитеты, которые

<sup>19</sup> Chile, 2004 (revised 2012), Ley 19.496; Panama, Ley 45.2007; Peru, 2010, Ley 29571; Guatemala, Ley de protección al consumidor y usuario, decreto 006-2003.

<sup>20</sup> Costa Rica, Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor; Mexico, 1992 (latest revision 2012), Ley federal de protección al consumidor.

консультируют правительство по вопросам политики в области защиты прав потребителей.

## 2. Уставные и неуставные органы стандартизации

Существуют государственные и негосударственные органы, которые устанавливают стандарты безопасности продукции и контроля качества и выдают сертификационные знаки. В большинстве стран действуют государственные органы стандартизации с автономным статусом, обычно находящиеся в ведении Международной организации по стандартизации (ИСО), которая обсуждает стандарты с представителями промышленности и другими заинтересованными лицами, в том числе с потребителями. Государственные стандарты часто отражают международные стандарты, значимость которых непрерывно возрастает с момента их признания в Соглашении 1995 года о создании Всемирной торговой организации (ВТО) (подробнее об этом в главе III). Правительства, все еще развивающие законодательство в области защиты прав потребителей, пока могут принимать стандарты ИСО по своему усмотрению. Роль стандартов в обеспечении безопасности освещена в главе IX, а роль бизнеса в переговорах – в главе VI.

## 3. Омбудсмены

Профессиональный термин «омбудсмен» пришел из Скандинавии (в Латинской Америке он известен как El Defensor del Pueblo). Его обязанность – предоставлять обществу информацию и давать советы по вопросам прав потребителей, а также помогать с улаживанием споров в качестве посредника и третейского судьи. Изначально омбудсмены занимались вопросами недобросовестного управления в государственных службах, а затем стали работать и в частном секторе, и иногда в их зону ответственности входит общая защита прав потребителей в определенном населенном пункте. Об этом можно узнать подробнее в главе XI.

## 4. Профессиональные и промышленные объединения

Профессиональные и промышленные объединения могут вводить собственные процедуры рассмотрения жалоб и дисциплинарного разбирательства в отношении своих участников и разрабатывать кодексы поведения, часто в сотрудничестве со службами

защиты прав потребителей. Понесшие ущерб потребители могут прибегать к этим механизмам для разбирательства. Кроме того, некоторые компании создают собственные механизмы рассмотрения жалоб. Эта тема освещена в главах VI и XI.

## 5. Организации с саморегулированием и совместным регулированием

Понятие саморегулирования подразумевает некоторые функции, упомянутые выше и в главе VI, а также социальную ответственность корпораций. Процесс «регистрации» для лиц свободных профессий существует давно, что позволяет ограничивать количество людей, занимающихся той или иной профессиональной деятельностью. Однако со временем эта идея нашла отражение в государственной политике и стала формой корпоративного управления: теперь она относится не только к регулированию товаров и услуг или к жалобам. Охватывая широкий диапазон заинтересованных лиц наряду с компаниями, правительства могут решить использовать такие схемы совместного регулирования в целях соблюдения требований, которые в противном случае налагались бы государством. Возможно, в рамках таких схем будет предусмотрена обязательная разработка кодекса компанией или сформулированы обязательные кодексы с уточнением о том, что соблюдение кодексов равносильно соблюдению законодательства.

## 6. Ассоциации потребителей

Хорошо организованная группа индивидуальных потребителей с широкой представленностью может иметь большое влияние. В настоящее время в рамках многих режимов защиты интересов потребителей независимое движение потребителей признается законным представителем интересов потребителей, и их представители участвуют в заседаниях признанным правительством комитетов для выражения мнения потребителей. Постоянно увеличивается число юрисдикций, в которых потребительские ассоциации получают правоспособность для участия в судебных разбирательствах от имени потребителей. Они также могут предоставлять потребителям независимые и объективные рекомендации по продуктам и услугам на основании проведенных ими тестов и обследований. Более детально история и этапы развития потребительских ассоциаций рассматриваются в главе V.

## E. СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Система защиты прав потребителей включает ряд институциональных механизмов. Государство играет важную роль в обеспечении того, чтобы реализуемые механизмы не приводили к чрезмерному ограничению свободы предпринимателей на ведение законной деятельности или свободы потребителей делать собственный выбор. Основополагающие элементы системы защиты интересов потребителей перечислены ниже. Некоторые из них, будучи специальными терминами, пересекаются.

### 1. Национальная политика в отношении потребителей

В Национальной политике в отношении потребителей описан подход государства к защите интересов потребителей, перечислены права потребителей и распределяется ответственность за защиту интересов потребителей между соответствующими государственными органами.

### 2. Специализированное агентство по защите интересов потребителей

Специализированное агентство по защите интересов потребителей может тесно сотрудничать с соответствующими министерствами и проводить консультации с другим заинтересованными сторонами, например, организациями потребителей, представителями промышленности, академическими кругами и СМИ. Описание этих органов приводится в главе IV.

Следует отметить, что специализированным агентством по защите интересов потребителей рассматриваются не все вопросы, касающиеся интересов потребителей. Сложилась общая практика, при которой сферами, также имеющими значение для защиты интересов потребителей, также ведают другие правительственные учреждения. Вопросы продовольствия, здравоохранения и питания могут находиться в компетенции Министерства здравоохранения, потребительские кредиты – Министерства финансов или Центрального банка, вопросы образования потребителей – Министерства образования, вопросы рационального использования – Министерства экологии, а коммунальные услуги – местных, региональных или федеральных учреждений. Вне зависимости от того, какое ведомство несет ответственность за регулирование той

или иной сферы, представляющей интерес для потребителей, следует ожидать формирования межправительственных механизмов консультирования и сотрудничества, целью которых будет обеспечение учета интересов потребителей в процессе разработки политики.

### 3. Законы о потребителях

Законы о потребителях должны обеспечивать защиту и осуществление прав потребителей. Некоторые страны закрепили положения о защите интересов потребителей на самом высоком правовом уровне – в своей конституции. Другие страны разработали всеобъемлющую правовую систему защиты интересов потребителей, дополняемую законодательными актами по конкретным вопросам. Эти различающиеся подходы описываются в главе III. В рамках законов о защите интересов потребителей должны быть отражены следующие важные аспекты:

- a) универсальное определение понятия «потребитель»;
- b) права потребителей;
- c) стандарты товаров и услуг;
- d) запрет делового поведения, не позволяющего потребителям пользоваться своими правами, и контроль поведения с целью не допустить нарушения этих прав;
- e) регулирование соглашений, заключенных между потребителями и поставщиками;
- f) регистрация и лицензирование поставщиков определенных товаров и услуг, в том числе поставщиков с государственным участием;
- g) предоставление властям полномочий для принятия превентивных мер по защите интересов потребителей;
- h) механизмы введения санкций, обеспечения соблюдения и правоприменения для борьбы с нарушениями;
- i) создание специализированного учреждения по защите интересов потребителей и определение его полномочий;
- j) механизмы приема жалоб потребителей, их изучения и реагирования и помощи потребителям в составлении и подаче жалоб.

Примеры рамочного законодательства для защиты интересов потребителей представлены в главе III о законе о потребителях.



#### 4. Кодексы или мягкое право

Кодексы или мягкое право должны дополнять законы о защите интересов потребителей и содержать в себе согласованные принципы защиты интересов потребителей и ответственного делового поведения в конкретных предпринимательских секторах. Таков один из аспектов саморегулирования отрасли или совместного регулирования государством и представителями отрасли. Хотя они не обеспечены правовой санкцией, в них заключена сила морального авторитета перед предпринимателями, а сами они составляют часть структур корпоративного управления, которыми, как предполагается, предприниматели и должны управлять. Кроме того, правительства могут передать свои полномочия механизм совместного регулирования, сохраняя при этом возможность прямого вмешательства в случае несоблюдения кодексов. Тема разработки кодексов рассматривается в главе VI о деловом поведении.

#### 5. Механизмы правовой защиты потребителей

Механизмы правовой защиты потребителей должны быть приемлемыми по цене, доступными, независимыми и предоставлять оперативную правовую помощь пострадавшим потребителям. Механизмы примирения, посредничества и урегулирования способствуют эффективному разрешению проблем потребителей. Эти механизмы рассматриваются в главе XI.

#### 6. Системы мониторинга и контроля

Необходимо внедрить системы мониторинга и контроля для разрешения проблем потребителей на рынке. В рамках этих систем должно осуществляться рассмотрение жалоб и мониторинг цен, а также проводиться обследования рынка и домохозяйств в целях выявления проблем потребителей. Это позволит органам защиты интересов потребителей принимать превентивные меры прежде, чем проблемы получат слишком широкое распространение и решить их станет трудно.

#### 7. Механизмы соблюдения и правоприменения

Механизмы соблюдения и правоприменения законов о защите интересов потребителей должны быть экономичными и полезными для потребителей. В качестве примера можно

привести создание правоприменительных органов, проведение отраслевых мероприятий, введение тарифов на лицензирование и регистрацию и гарантийных взносов, отзыв продукции и регулирование цен, а также возможность обращения в суд при необходимости.

#### 8. Программы просвещения и информирования потребителей

Необходимо сделать доступными программы просвещения и информирования потребителей для того, чтобы научить потребителей защищать себя и ответственно относиться к вопросам потребления. Просвещение потребителей может быть включено в школьную программу. Поддержка программ информирования может осуществляться в рамках национальных программ защиты интересов потребителей, а также через СМИ и в рамках других общественных мероприятий, зачастую при поддержке организаций потребителей, обладающих опытом в данной сфере. Более детально эта тема освещается в главе X.

#### 9. Международное сотрудничество и сетевое взаимодействие

Международное сотрудничество и сетевое взаимодействие между агентствами по защите интересов потребителей в разных странах имеет большое значение для обеспечения обмена информацией на регулярной основе, технической подготовки и наращивания потенциала в целях осуществления и взаимного применения многосторонних соглашений по вопросам защиты интересов потребителей. Региональное и международное сотрудничество также необходимо для выявления точек соприкосновения при выработке стандартов и других мер. Тема международного сотрудничества в области защиты интересов потребителей рассматривается в главе VIII.

Существует необходимость международного сотрудничества и в смежных сферах. В то время как существует разница между работой по защите интересов потребителей, ориентированной на спрос, и политикой в области конкуренции, ориентированной на предложение, интересы потребителей имеют большое значение для обоих направлений. Существует разница между национальными агентствами по защите интересов потребителей, стремящимися взаимодействовать с зарубежными коллегами по конкретным вопросам, и представителями международной торговли, участвующими в

переговорах по выработке торговых соглашений. Во втором случае имеет место более агрессивный процесс, в рамках которого страны продвигают свои «интересы», которые обычно совпадают с позицией производителей. В таких переговорах интересы потребителей обсуждаются только наряду с другими аспектами. Этот вопрос кратко затрагивается в главе III. В главе III также освещается формирующееся пересечение и потенциальный конфликт между правилами международной торговли в отношении интеллектуальной собственности и национальной политикой защиты интересов потребителей.

## F. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данном руководстве рассматривается обширный подход к защите интересов потребителей, в рамках которого государственные услуги, например коммунальные (см. главу XV), рассматриваются как вопрос, непосредственно затрагивающий потребителей. Таким образом, проводится широкий обзор, выходящий за рамки позиций правительственных или межправительственных органов, которые ограничивают защиту интересов потребителей правами покупателей. Такое ограничение может постепенно привести к исключению потребительского аспекта из тех секторов, где в нем существует потребность. К ним относятся системы коммерческого страхования (см. главу XIV о финансовых услугах), а также государственные и частные пенсионные системы. Опасность применения ограничительного определения получателей государственных услуг заключается в том, что может возникнуть убеждение, что защита интересов потребителей состоит исключительно в свободе расходовать средства.

В этой главе делается предположение, что эксперты постепенно приходят к консенсусу относительно определения понятия «потребитель». В более широких кругах продолжается активная дискуссия в связи с неприятием термина «потребитель» как следования идеологии «потребительства», которая считается довольно материалистичной, и, возможно, нерациональной с экологической точки зрения. Иногда звучат утверждения, что термин «гражданин» наделяет большим достоинством получателя услуг и включает в себя идею прав и обязанностей. Это также подразумевает возможность участия в процессе управления. Вместе с тем термин «гражданин» может обладать слишком узким значением, поскольку может не охватывать мигрантов, не являющихся гражданами страны, и детей, которые, несомненно, являются потребителями. Кроме того, термин «гражданин» не отражает взаимодействие между производителем и потребителем, на которое направлены многие законы по защите интересов потребителей и политика в их отношении. Теоретически термин «гражданин» может использоваться наравне с такими понятиями, как «потребитель», «трудящийся», «производитель». Если эти термины будут уравнены, понятие «гражданин» утратит свое значение.

Также все чаще признается, что потребители несут ответственность перед обществом в целом. Эта тенденция получила развитие после того, как в 1999 году в руководящие принципы был включен раздел о рациональном потреблении. 16 лет спустя в рамках РПООНЗП были признаны ЦУР, что стало следующим шагом в этом направлении. Таким образом, к правам потребителей добавляются их обязательства.

## II. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей

### A. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций, Всемирная торговая организация (ВТО), Группа двадцати (G20), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и региональные организации, такие как Африканский союз, Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Европейский союз и Организация американских государств (ОАГ), входят в число межправительственных организаций, которые разработали соглашения, резолюции, директивы и руководящие принципы, связанные с защитой интересов потребителей. В этом разделе особое внимание будет уделено Руководящим принципам Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (РПООНЗП), принятым на основе консенсуса Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и являющимся «ценным набором принципов»<sup>21</sup> защиты интересов потребителей. Существует целый ряд других международных договоров, в которых уделяется внимание интересам потребителей путем установления:

- контрольных показателей и минимальных уровней защиты или стандартов в отношении политики и нормативных положений для всех стран, на которые распространяется действие этих документов как на глобальном, так и на региональном уровнях;
- механизмов межправительственного сотрудничества в соответствующих областях;
- механизмов осуществления (включая механизмы обеспечения соблюдения) мер, которые могут быть приняты государствами для защиты интересов потребителей и применения согласованных стандартов и принципов;

- морального авторитета, указывающего на допустимую практику и поведение, подкрепленного единогласным одобрением государств-членов.

Последний пункт, касающийся морального авторитета, иногда недооценивается, поскольку международные руководящие принципы часто имеют правовой статус норм «мягкого права». Довод, согласно которому руководящие принципы имеют меньшую юридическую силу по сравнению с нормами «твердого права» обязательных для соблюдения международных конвенций, не учитывает моральную силу обязательства, взятого на себя всеми государствами-членами на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций. В случае РПООНЗП это было сделано трижды: в 1985, 1999 и 2015 годах. Неофициальные свидетельства силы обязательств, содержащихся в РПООНЗП, можно обнаружить в том, что обсуждаются они с той же серьезностью, что и обязательства, имеющие юридическую силу.

### B. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей были приняты на основе консенсуса Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в рамках резолюции 39/248 от 16 апреля 1985 года. Это стало результатом проведения ассоциациями потребителей продолжительной кампании во многих странах; при этом в 1975 году на всемирном конгрессе в Сиднее Международная организация потребителей (ранее известная как Международная организация союзов потребителей) призвала Организацию Объединенных Наций подготовить «типовой кодекс защиты интересов потребителей». В 1977 году Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС) обратился к Генеральному секретарю с просьбой подготовить обзор национальных учреждений и законодательства в области защиты интересов потребителей. В 1981 году ЭКОСОС просил Генерального секретаря «продолжить

<sup>21</sup> Резолюция II A/RES/70/186, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 22 декабря 2015 года. Термин «РПООНЗП» используется в данном руководстве применительно ко всему перечню руководящих принципов. Ссылка на разделы РПООНЗП дается в соответствующих случаях.

консультации по вопросам защиты интересов потребителей с целью выработки комплекса общих руководящих принципов в области защиты интересов потребителей, особо принимая во внимание нужды развивающихся стран». В 1982 году проекты руководящих принципов были распространены среди государств-членов, с тем чтобы они могли внести свои замечания, и в 1983 году они были вынесены на рассмотрение ЭКОСОС. Руководящие принципы опирались на множество источников, включая ОЭСР, Билль о правах потребителя Соединенных Штатов Америки<sup>22</sup>, а также материалы национальных учреждений, занимающихся защитой интересов потребителей, и ассоциаций потребителей. Эти руководящие принципы были приняты Генеральной Ассамблеей в 1985 году.

Спустя 14 лет резолюцией E/1999/INF/2/Add.2 от 26 июля 1999 года в РПООНЗП был добавлен новый раздел, посвященный рационализации потребления (раздел H действующей версии). В пересмотренном варианте РПООНЗП от 2015 года, содержащемся в приложении к резолюции 70/186 и составляющем ее неотъемлемую часть, непосредственно учитываются нужды развивающихся стран, включая установление целей в области устойчивого развития (ЦУР) и предшествующих им Целей развития тысячелетия (ЦРТ). В качестве организационного механизма РПООНЗП под эгидой ЮНКТАД была основана Межправительственная группа экспертов (МГЭ) по законодательству и политике в области защиты интересов потребителей.

Область применения пересмотренного варианта РПООНЗП распространяется также на государственные предприятия (руководящий принцип 2), а в руководящем принципе 5 закреплены четыре новые «законные потребности». Были добавлены совершенно новые разделы, касающиеся «принципов добросовестной деловой практики» (руководящий принцип 11), «национальной политики в области защиты интересов потребителей» (руководящие принципы 14-15), электронной торговли (руководящие принципы 63-65) и финансовых услуг (руководящие принципы 66-68). Существовавший ранее раздел, касающийся мер, позволяющих потребителям получать правовую защиту, теперь называется «урегулирование споров и средства правовой защиты» (раздел V.F); он

также был расширен с тем, чтобы отразить быстрое развитие подобных механизмов, и теперь в нем упоминаются понятия «долг» и «банкротство». В раздел «конкретные области» (V.K) были добавлены положения, касающиеся энергоснабжения (руководящий принцип 76), коммунальных услуг (руководящий принцип 77) и туризма (руководящий принцип 78). Наконец, был значительно расширен раздел VI, посвященный международному сотрудничеству: в него были добавлены руководящие принципы 82-90, в которых подробно отражены вопросы, касающиеся правоприменительных механизмов на международном уровне; одновременно с этим в новом разделе VII, озаглавленном «международный институциональный аппарат», рассматриваются вопросы мониторинга осуществления РПООНЗП на международном уровне. МГЭ не только проводит периодический и институционализированный обзор руководящих принципов, но и выступает в роли ежегодного форума для обмена опытом, подготовки исследований и разработок, а также для наращивания потенциала на межправительственном уровне. Эти изменения, которые стали более масштабными по сравнению с изменениями, внесенными в 1999 году, стали результатом ряда совещаний специальной группы экспертов по вопросам защиты интересов потребителей, проводимых под эгидой ЮНКТАД. Ведущую роль в закреплении этого масштабного процесса сыграла Франция, возглавлявшая группу<sup>23</sup>.

## 1. Цели, сфера применения и общие принципы

Первые три раздела РПООНЗП посвящены их целям, сфере применения и общим принципам, применимым к вопросам защиты интересов потребителей. В цели руководящих принципов, изложенные в руководящем принципе 1, поправки внесены не были. РПООНЗП преследуют следующие цели:

- a) содействовать странам в налаживании или продолжении обеспечения надлежащей защиты своего населения как потребителей;
- b) способствовать формированию моделей производства и распределения, способных удовлетворять потребности и запросы потребителей;
- c) побуждать тех, кто занимается производством и распределением товаров

<sup>22</sup> 15 марта 1962 года президент Кеннеди выступил перед Конгрессом США с речью, в которой были сформулированы четыре основополагающих права потребителей: безопасность, информация, выбор и право быть заслушанным, в дальнейшем ставших известными как «Билль о правах потребителя».

<sup>23</sup> В лице ГУКПБМ, Главного управления по вопросам конкуренции, потребления и борьбы с мошенничеством Французской Республики.

- и услуг для потребителей, к строгому соблюдению этических норм поведения;
- d) содействовать на национальном и международном уровнях странам в борьбе с недобросовестной деловой практикой всех предприятий, которая отрицательно сказывается на потребителях;
- e) способствовать созданию независимых групп потребителей;
- f) расширять международное сотрудничество в области защиты интересов потребителей;
- g) стимулировать формирование рыночной конъюнктуры, в рамках которой потребители получают больший выбор при более низких ценах;
- h) поощрять рациональное потребление.

Следует отметить, что, хотя подпункт c) содержался в предыдущей версии РПООНЗП, он не относился к соответствующему разделу до последнего пересмотра, когда он был перенесен в раздел IV «принципы добросовестной деловой практики».

Раздел II посвящен сфере применения руководящих принципов. Они применяются в отношении сделок между коммерческими предприятиями и потребителями, а также в отношении предоставления потребителям товаров и услуг государственными предприятиями. Руководящий принцип 3 включает в себя гибкое определение понятия «потребитель», рассмотренное ранее в главе I.

В разделе III, посвященном общим принципам, был значительно расширен список «законных потребностей» (руководящий принцип 5). Подпункты a), b), j) и k) являются новыми, а в подпункт g) была внесена поправка и добавлено понятие «урегулирование споров». К «законным потребностям» относятся:

- a) доступ потребителей к товарам и услугам первой необходимости;
- b) защита потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении;
- c) защита потребителей от факторов риска, влияющих на их здоровье и безопасность;
- d) поощрение и защита экономических интересов потребителей;
- e) доступ потребителей к соответствующей информации, необходимой для обоснованного выбора в соответствии с индивидуальными запросами и потребностями;

- f) просвещение потребителей, в том числе по вопросам экологических и социально-экономических последствий их потребительских предпочтений;
- g) наличие эффективных механизмов урегулирования потребительских споров и средств правовой защиты потребителей;
- h) свобода создавать потребительские и другие соответствующие группы или организации и возможность для таких организаций представлять свои мнения в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы;
- i) содействие формированию моделей рационального потребления;
- j) обеспечение защиты потребителей в сфере электронной торговли на уровне не ниже того, который обеспечивается применительно к другим формам торговли;
- k) защита личной информации потребителей и свобода глобального обмена информацией.

Есть основания утверждать, что первые две новые «законные потребности», содержащиеся в руководящих принципах 5a) и 5b), подразумевались в существовавшей ранее редакции РПООНЗП, хотя и не были четко прописаны. Подпункты j) и k) представляют собой новые принципы, ясно обозначенные в резолюции. Отличительной особенностью как законных потребностей (руководящий принцип 5), так и целей (руководящий принцип 1) является отсутствие упоминаний в них конкретных секторов, поскольку они подразумевают наличие горизонтальной связи и применяются, таким образом, ко всем секторам.

## 2. Принципы добросовестной деловой практики

Важной особенностью редакции 2015 года является то, что РПООНЗП не имеют целью воздействовать исключительно на государства, но при этом содержат в руководящем принципе 11 раздела IV критерий «принципы добросовестной деловой практики». Они включают в себя:

- a) справедливое и равное отношение;
- b) коммерческое поведение;
- c) раскрытие информации и прозрачность;
- d) просвещение и повышение осведомленности;
- e) защиту личной информации;

- f) претензии потребителей и споры с потребителями.

Эти положения имеют много общего с другими частями документа в версиях как до, так и после 2015 года. Они отдельно перечислены в новом разделе, ясно свидетельствуя о том, что помимо исполнения законных обязательств и следования нормативным мерам предприятия будут должны добросовестно вести деловую практику. Они отражают проходившее в последнее десятилетие развитие руководящих принципов, посвященных социальной ответственности, таких как ИСО 26000<sup>24</sup>. Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий<sup>25</sup>, а также продолжающийся массовый процесс поиска эффективных методов саморегулирования или совместного регулирования бизнеса. Этот появившийся аспект ведения деловой практики рассматривается в главе VI руководства, в то время как вопросы, связанные с образованием и информацией, рассматриваются в главе X. Вопросам жалоб и споров посвящена глава XI, а вопросы конфиденциальности рассматриваются в главе XIII.

### 3. Руководящие принципы

В РПООНЗП содержится набор рекомендаций государствам-членам. Ниже представлен обзор основных руководящих принципов из подразделов А–К раздела V, которыми должны руководствоваться государства-члены:

#### а) Национальная политика в области защиты интересов потребителей

Согласно этому разделу, включающему руководящие принципы 14–15, государства-члены обязаны способствовать:

- 1) добросовестной деловой практике;
- 2) своевременному распространению точной информации;
- 3) включению в договоры добросовестных и четких формулировок и совершению добросовестных операций;
- 4) созданию безопасных расчетных механизмов;
- 5) обеспечению наличия механизмов урегулирования споров и получения правовой защиты;

<sup>24</sup> Стандарт ИСО 26000, 2010 год, *Руководство по социальной ответственности*.

<sup>25</sup> ОЭСР, 2011 год, *Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий: рекомендации по ответственному ведению бизнеса в контексте глобализации*.

- 6) обеспечению защищенности личной информации и данных;

- 7) просвещению потребителей и предпринимателей.

В этом разделе также содержится призыв в адрес государств-членов обеспечить необходимыми ресурсами органы по вопросам защиты интересов потребителей для содействия соблюдению соответствующих принципов и получению правовой защиты. Органам по вопросам защиты интересов потребителей посвящена глава IV.

#### б) Физическая безопасность

Согласно этому разделу, включающему руководящие принципы 16–19, государства-члены обязаны обеспечить:

- 1) безопасность товаров и их соответствие стандартам безопасности;
- 2) предоставление потребителям информации о правильном использовании товаров и рисках, связанных с их использованием;
- 3) принятие мер по оповещению потребителей и отзыву небезопасной или вредной продукции;
- 4) предоставление надлежащих средств правовой защиты в случае подобного отзыва.

Безопасности продукции посвящена глава IX.

#### в) Содействие соблюдению экономических интересов потребителей и их защита

Согласно этому разделу, включающему руководящие принципы 20–32, государства-члены обязаны поощрять и обеспечивать:

- 1) предоставление потребителям возможности максимально выгодно использовать свои экономические ресурсы путем обеспечения соблюдения удовлетворительных норм производства и эффективности;
- 2) создание надлежащих каналов распределения и предоставление послепродажного обслуживания для подобных товаров;
- 3) ведение добросовестной деловой практики;
- 4) защиту от контрактных злоупотреблений;
- 5) регулирование маркетинговой деятельности;
- 6) предоставление достаточного количества информации для того, чтобы потребители

могли принимать осознанные решения и осуществлять выбор.

Этот раздел обширен, и его компоненты обсуждаются в главе III (законодательство в области защиты интересов потребителей), главе VII (конкуренция) и главе X (информирование и образование).

#### **d) Стандарты безопасности и качества потребительских товаров и услуг**

Согласно этому разделу, включающему руководящие принципы 33–35, государства-члены обязаны обеспечить:

- 1) наличие национальных стандартов безопасности и качества товаров и услуг;
- 2) соответствие таких стандартов международным нормам, когда это возможно;
- 3) поощрение наличия возможностей для проверки и сертификации товаров и услуг.

Несмотря на то что этот раздел остается неизменным с момента его принятия, возросла важность стандартов с точки зрения регулирования международной торговли. Вопросы, касающиеся стандартов, обсуждаются в главах III (законодательство в области защиты интересов потребителей) и IX (безопасность).

#### **e) Система распределения потребительских товаров и услуг первой необходимости**

Согласно этому разделу, в который входит руководящий принцип 36, государства-члены обязаны стремиться к эффективному распределению товаров и услуг, в особенности жизненно необходимых, для потребителей, находящихся в неблагоприятных условиях, например проживающих в сельской местности. С годами для Организации Объединенных Наций значимость этого раздела возросла: в ЦРТ и ЦУР непосредственно упоминаются различные товары и услуги. Таким образом, новые руководящие принципы по вопросам энергетики (руководящий принцип 76) и коммунальным услугам (руководящий принцип 77), которые обсуждаются в главе XV (коммунальные услуги) подтверждают значимость этого раздела.

#### **f) Урегулирование споров и средства правовой защиты**

Этот раздел был расширен и переименован; он охватывает руководящие принципы 37–41, и согласно его положениям государства-

члены обязаны принять и обнародовать механизмы правовой защиты, которые являются оперативными, справедливыми, приемлемыми по цене и доступными, с особым вниманием к нуждам потребителей с низким уровнем доходов. Государства-члены также обязаны поощрять предприятия создавать механизмы для справедливого и оперативного урегулирования споров с потребителями в неофициальном порядке. С момента расширения настоящего раздела в 1999 году принципы и практика разрешения споров существенно изменились: укрепилось единство мнений относительно вышеупомянутых качеств и больше внимания стало уделяться трансграничным аспектам. В пересмотренных руководящих принципах особо упоминаются (в руководящем принципе 40) «процедуры коллективного урегулирования» в случае банкротства или чрезмерной задолженности и (в руководящих принципах 38 и 41) необходимость разработки предприятиями процедур, например, для более эффективного рассмотрения жалоб, которые снизили бы потребность в задействовании механизмов правовой защиты. Это обсуждается в главе XI (урегулирование споров и правовая защита).

#### **g) Программы просвещения и информирования**

Согласно этому разделу, охватывающему руководящие принципы 42–48, государства-члены обязаны разрабатывать и воплощать программы просвещения и информирования для потребителей, с тем чтобы они могли получать информацию о своих правах и обязанностях, а также более осознанно осуществлять потребительский выбор, в том числе принимать во внимание его последствия для окружающей среды. Государства-члены настоятельно призывают вовлекать в подобную деятельность объединения потребителей, предпринимателей и организации гражданского общества, уделяя особое внимание потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении. Просвещение потребителей должно входить в школьную программу, и ожидается, что государства-члены будут организовывать программы подготовки преподавателей, работников СМИ и консультантов по работе с потребителями, с тем чтобы они могли участвовать в осуществлении программ просвещения и информирования потребителей. Теперь в рамках РПООНЗП в список вопросов, нуждающихся в рассмотрении, включена электронная торговля. Программы просвещения и информирования обсуждаются в главе X.

**h) Содействие рационализации потребления**

Согласно этому разделу, который охватывает руководящие принципы 49–62, государства-члены обязаны разрабатывать и реализовывать политику поощрения рационального потребления в рамках правительства, а также со стороны предпринимателей и потребителей. Это должно осуществляться в сотрудничестве с организациями гражданского общества и предприятиями при помощи ряда стратегий, к которым, помимо прочего, относятся:

- 1) регулирование;
- 2) экономические и социальные инструменты;
- 3) отраслевая политика в таких областях, как землепользование, транспорт, утилизация отходов, энергоснабжение, жилье, информационные и просветительские программы.

Государства-члены должны выработать показатели для измерения прогресса на пути к обеспечению рационального потребления. Несмотря на то что в 2015 году в этот раздел не было внесено поправок, его значимость возросла с принятием в 2015 году Организацией Объединенных Наций ЦУР, которые особо упоминаются в Резолюции о защите интересов потребителей, в которой закреплены пересмотренные руководящие принципы.

**i) Электронная торговля**

Этот раздел, добавленный в 2015 году и охватывающий руководящие принципы 63–65, призывает:

- 1) обеспечить равное отношение к электронной торговле и другим формам торговли с точки зрения защиты потребителей;
- 2) осуществлять трансграничное сотрудничество;
- 3) рассмотреть Руководящие принципы ОЭСР по электронной торговле (разработаны в 1999 году и пересмотрены в 2016 году)<sup>26</sup> в качестве ориентира.

Электронная торговля обсуждается в главе XII.

**j) Финансовые услуги**

В этом разделе, который был добавлен в 2015 году и охватывает разделы 66–68, говорится

о принципах высокого уровня, разработанных ОЭСР и Группой двадцати, к которым относятся:

- 1) недопущение возникновения конфликта интересов при вознаграждении сотрудников;
- 2) введение институциональной ответственности субъектов;
- 3) разработка регулирующих структур;
- 4) защита от мошенничества и злоупотреблений<sup>27</sup>.

Эти принципы содержат рекомендацию развивать ответственное кредитование, страхование банковских вкладов и нормативно-правовую базу для перевода денежных средств, уделяя особое внимание прозрачности этих операций. Эти вопросы обсуждаются в главе XIV.

**к) Меры, касающиеся конкретных областей**

Что касается руководящих принципов 69–78, до 2015 года государствам-членам было предложено выделить области, которые имеют особое значение для здоровья потребителей; в их числе продовольствие, водоснабжение и фармацевтические товары. В 2015 году в эту группу были добавлены коммунальные услуги и энергоснабжение (в том числе участие местных сообществ в осуществлении надзора со стороны регулирующих органов), а также туризм/услуги по организации поездок. Среди применяемых в этих отраслях мер – контроль качества, надлежащее распределение и стандартизация информации. Государства-члены должны применять в продовольственной и фармацевтической отраслях общепринятые международные стандарты. Что касается производства продовольствия, необходимо способствовать рационализации сельскохозяйственной политики и практики и принимать меры по сохранению биологического разнообразия и традиционных знаний. Следует разработать национальную политику, направленную, помимо прочего, на улучшение снабжения питьевой водой и ее распределения, а также на повышение ее качества; при этом следует учитывать, что водные ресурсы являются исчерпаемыми. Государства-члены должны разработать национальную политику для обеспечения надлежащего использования, приобретения, производства и распределения фармацевтических товаров, а также работы систем лицензирования и регистрации и предоставления информации

<sup>26</sup> ОЭСР, 2016 год, *Руководство для защиты потребителей в сфере электронной торговли: Рекомендации ОЭСР*.

<sup>27</sup> ОЭСР, 2011 год, *Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг Группы двадцати*.



потребителям. Упоминание систем лицензирования и содействия использованию международных непатентованных наименований лекарств явно предусматривает возможность введения обязательного лицензирования, что было объявлено допустимым в соответствии с правилами ВТО в Дохинской декларации 2001 года.

Эти вопросы обсуждаются в настоящем руководстве: продовольствие – в главе XVI, водо- и энергоснабжение – в главе XV (коммунальные услуги), туризм – в главе VIII (международное сотрудничество).

#### 4. Международное сотрудничество

В период до 2015 года в РПООНЗП предлагались направления международного сотрудничества в области разработки и реализации политики, совместной закупки товаров и услуг первой необходимости и обмена информацией о некачественной продукции, в частности на региональном и субрегиональном уровнях. Кроме того, ожидалось, что государства-члены будут содействовать передаче технологий и оказывать финансовую поддержку для обеспечения рационализации потребления, а также не допускать превращения мер по защите интересов потребителей в неоправданные барьеры для международной торговли.

В 2015 году раздел VI, охватывающий руководящие принципы 79–94, был расширен, и в него было добавлено требование об укреплении трансграничного сотрудничества, что подразумевало создание национальных контактных учреждений, которые будут заниматься борьбой с мошенничеством и вводящей в заблуждение коммерческой практикой, на основании руководящих принципов ОЭСР<sup>28</sup>. Международное сотрудничество обсуждается в главе VII.

#### 5. Международный институциональный аппарат

Одно из крупнейших нововведений в пересмотренных РПООНЗП от 2015 года – это добавление раздела VI, посвященного «международному институциональному аппарату» и руководящих принципов 95–99, для того чтобы контролировать соблюдение РПООНЗП при участии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты интересов потребителей

(МГЭ) под эгидой ЮНКТАД<sup>29</sup>. В соответствии с руководящим принципом 97 МГЭ выполняет следующие функции:

- a) служит ежегодным форумом и обеспечивает возможности для многосторонних консультаций, обсуждений и обмена мнениями между государствами-членами по вопросам, касающимся настоящих Руководящих принципов, в том числе их применения и соответствующего опыта;
- b) периодически проводит исследования и осуществляет сбор информации по вопросам защиты интересов потребителей, возникающим в связи с настоящими Руководящими принципами, на основе консенсуса и интересов государств-членов и распространяет информацию о результатах этой работы в целях расширения обмена опытом и обеспечения большей эффективности применения Руководящих принципов;
- c) обеспечивает проведение добровольных независимых обзоров национальной политики государств-членов в области защиты интересов потребителей, проводимой соответствующими национальными органами;
- d) собирает и распространяет информацию по вопросам, касающимся общего достижения целей Руководящих принципов и соответствующих шагов, предпринимаемых государствами-членами на национальном и региональном уровнях для содействия эффективной реализации их задач и принципов;
- e) оказывает развивающимся странам и странам с переходной экономикой техническую помощь и помощь в наращивании потенциала в плане разработки и применения законодательства и политики в области защиты интересов потребителей;
- f) рассматривает соответствующие исследования, документы и доклады соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций и сетевых объединений, обменивается информацией о программах работы и темах консультаций и определяет проекты для совместного осуществления

<sup>28</sup> ОЭСР, 2003 год, *Руководящие принципы для защиты потребителей от мошеннической и вводящей в заблуждение трансграничной коммерческой практики*.

<sup>29</sup> Первое заседание МГЭ состоялось в Женеве в октябре 2016 года.

и возможности для сотрудничества в деле оказания технической помощи;

- g) подготавливает соответствующие доклады и рекомендации по вопросам, касающимся защиты интересов потребителей в политике государств-членов, в том числе по вопросам применения настоящих Руководящих принципов;
- h) работает в периоды между проведением конференций Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой и представляет доклады этим конференциям;
- i) проводит периодические обзоры настоящих Руководящих принципов по поручению Конференции Организации Объединенных Наций для рассмотрения всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой;
- j) устанавливает процедуры и использует методы работы, которые могут потребоваться для выполнения ее мандата.

Для оценки практической реализации пересмотренных РПООНЗП в то или иной стране были предложены следующие показатели:

- a) наделение конкретной ответственностью по делам потребителей министерств и/или правительственных учреждений; это должно распространяться на укрепление потребительской составляющей в отраслевых министерствах, в особенности тех, которые ведают отраслями, указанными в разделах V.J и V.K. РПООНЗП; кроме того, эта ответственность должна охватывать государственные предприятия;
- b) принятие национальной политики и законодательства в области защиты интересов потребителей, в том числе политики и законодательства, касающихся безопасности данных и личной информации;
- c) принятие и применение законодательства в области конкуренции;

d) принятие и применение стандартов потребительских товаров и услуг;

- e) принятие отраслями кодексов надлежащей практики в одностороннем порядке либо в сотрудничестве с правительством или регулирующими структурами;
- f) организация программ просвещения потребителей и распространение информации о защите интересов потребителей;
- g) учреждение механизмов урегулирования потребительских споров и посреднических/арбитражных механизмов, включая механизмы урегулирования споров с помощью сети Интернет;
- h) признание (с возможным дальнейшим оказанием финансовой поддержки со стороны правительств) потребительских объединений как участников процесса принятия решений в областях защиты интересов потребителей и соответствующей политики;
- i) включение курсов просвещения потребителей в школьную программу и иные образовательные программы;
- j) учреждение либо признание центров по информированию и консультированию потребителей;
- k) содействие и содействие распространению информации о тестировании продукции напрямую правительством либо через организации потребителей;
- l) внедрение политики доступа к основным товарам и услугам;
- m) стимулирование международного сотрудничества путем содействия разработке законодательства в области защиты интересов потребителей и/или поддержки в подготовке правительственных служащих;
- n) участие в обзорах национальной политики в области защиты интересов потребителей и в периодических обзорах РПООНЗП в рамках институционального аппарата ЮНКТАД.

## С. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

РПООНЗП представляют собой основу системы законодательства в области защиты интересов потребителей во многих странах. В то же время достигнутый в реализации РПООНЗП прогресс неоднороден. В некоторых регионах мира по-прежнему остается множество юрисдикций, где не существует законов о защите интересов потребителей, правительственных учреждений по защите интересов потребителей и независимых ассоциаций потребителей. В некоторых случаях такие законы существуют, но не применяются на практике.

Точно оценить, насколько успешно РПООНЗП применяются с момента принятия, сложно. Согласно различным источникам, РПООНЗП внесли значимый вклад в защиту интересов потребителей по всему миру. На протяжении 2012 года ЮНКТАД проводила глобальный обзор мер, принятых государствами–членами Организации Объединенных Наций по реализации положений РПООНЗП. В заключении этого обзора говорится, что «с 1985 года

государства–члены Организации Объединенных Наций широко применяют руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей. С учетом того, что государства приняли активное участие в процессе их пересмотра, становится ясно, что все затрагиваемые в руководящих принципах темы остаются актуальными и существенными»<sup>30</sup>. В то же время в исследовании Международной организации потребителей от 2013 года отмечается «сильное разочарование» членов МОП (большинство из них – это ассоциации потребителей) в связи с тем, что «разработанные меры по защите интересов потребителей не реализуются»<sup>31</sup>.

Сегодня потребитель существует в условиях масштабного международного рынка. В связи с этим необходимо придать новый импульс взаимодействию между потребителями, предприятиями и регулирующими структурами. В РПООНЗП закреплена ряд важных шагов в этом направлении, и, если государства продемонстрируют достаточную заинтересованность, версия 2015 года может способствовать дальнейшему прогрессу.

<sup>30</sup> ЮНКТАД, 2013 год, «Доклад об осуществлении руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (1985–2013 годы)», записка секретариата ЮНКТАД.

<sup>31</sup> Consumers International, 2013, *The State of Consumer Protection around the World*.

## III. Потребительское право

### A. ЗАКОН О ПОТРЕБИТЕЛЯХ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В резолюции 70/186, предшествующей РПООНЗП, руководящие принципы рассматриваются как «ценный свод общих правил для определения основных параметров эффективности законодательства о защите интересов потребителей, правоприменительных учреждений и систем правовой защиты и для оказания заинтересованным государствам-членам содействия в разработке и обеспечении применения национальных и региональных законов, правил и нормативных актов, соответствующих специфике их социально-экономических и экологических условий, а также для содействия развитию международного сотрудничества в правоприменительной сфере между государствами-членами». В резолюции отмечается, что «был достигнут консенсус относительно необходимости наличия общих принципов, определяющих основные параметры эффективности законодательства о защите интересов потребителей, правоприменительных учреждений и систем правовой защиты», а также указано, что для защиты интересов потребителей требуется «прочная нормативно-правовая база для деятельности по защите интересов потребителей».

Сами руководящие принципы носят менее конкретный характер: в них отмечается, что «в число элементов политики в области защиты интересов потребителей входят законы, нормативные акты [и] правила, <...> направленные на защиту прав и интересов потребителей и содействие их благосостоянию» (руководящий принцип 2), что предприятиям надлежит соблюдать законы (руководящий принцип 9) и что необходимо предусмотреть определенные «законодательные акты» (руководящий принцип 16) или «меры» (руководящий принцип 37).

### B. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Во многих современных конституциях четко определяется широкий спектр прав человека. В них устанавливаются не только гражданские и политические права, также известные как права первого поколения, но и ряд экономических, социальных и культурных прав, которые иногда называют правами второго поколения. В дополнение к правам первого и второго поколения наблюдается тенденция выделять право на развитие, известное как право третьего поколения. Один из рассматриваемых в рамках настоящего документа вопросов, связанных с эволюцией прав, заключается в том, что многие законодательные акты, касающиеся защиты интересов потребителей, не касаются потребителей открыто.

В главе IV демонстрируется, что в отраслевом законодательстве и стратегиях стали в большей степени, чем когда-либо, учитываться вопросы защиты интересов потребителей. В главе XV, посвященной коммунальному обслуживанию, показано, что часто эти вопросы выходят за пределы прав «покупателей» и охватывают проблемы доступа, которые актуальны для «лиц, не совершающих покупки», в частности населения, не охваченного такими услугами.

Вопрос доступа является предметом многочисленных деклараций ООН, причем наиболее полно он рассматривается в декларациях, посвященных ЦРТ и ЦУР, которые получили однозначное признание в рамках РПООНЗП. Многие права доступа закреплены в положениях национальных конституций.

#### 1. Какие аспекты защиты интересов потребителей закреплены в конституциях?

В 2008 году ЮНКТАД сообщила о том, что конституции как минимум 24 стран содержат положения о защите интересов потребителей, которые часто связаны с политикой в области конкуренции, как, например, в случае с Конституцией Мексики<sup>32</sup>. В 2013 году в докладе ЮНКТАД отмечалось, что «во многих случаях

<sup>32</sup> Статья 28 предусматривает защиту прав потребителей при применении содержащихся в ней мер антимонопольного регулирования. За некоторыми исключениями (такими, как услуги, предоставляемые государством) монополии запрещены.

проблема защита интересов потребителей отражается в конституциях, и некоторые страны признали права потребителей в качестве прав человека<sup>33</sup>. В докладе особым образом выделялись примеры Сальвадора, Египта, Польши и Швейцарии, а также признание правозащитного аспекта верховным судом Мексики в 2012 году. Анализ конституционных положений свидетельствует о серьезных различиях в их содержании, которые можно обобщить в форме следующих принципов высокого уровня:

- общие права потребителей, которые должны гарантироваться законом, часто на основе «законных потребностей» (руководящий принцип 5) РПООНЗП;
- свобода создания независимых ассоциаций потребителей и придания им необходимого правового статуса (право обращения в суд) для представления индивидуальных и коллективных интересов потребителей в процессе принятия решений и в судах.

В ряде правовых систем определенные составляющие «законных потребностей» включаются в конституционные положения всеобъемлющих региональных соглашений, таких как, например, КАРИКОМ (Соглашение о создании зоны свободной торговли в Карибском регионе) и Европейский союз<sup>34</sup>.

Согласно консолидированной версии договора Европейского союза о функционировании Европейского союза, «чтобы поощрять интересы потребителей и обеспечить высокий уровень их защиты, Союз вносит вклад в охрану здоровья, безопасности и экономических интересов потребителей, а также в развитие их права на информацию, на обучение и на самоорганизацию для защиты своих интересов»<sup>35</sup>. В пункте «солидарность» статьи 38 Хартии Европейского союза об основных правах содержится требование обеспечить «высокий уровень защиты потребителей». В других частях Хартии закреплены иные права, связанные с законными потребностями: к ним относятся «уважение частной и семейной жизни» (статья 7), «защита данных личного характера» (статья 8), «свобода объединений» (статья 12), «доступ к услугам здравоохранения» (статья 35) и «коммунальное обслуживание» (статья 36). Часто считается, что

такие принципы высокого уровня являются более уместными для текста конституции, чем подробные положения.

Как отмечалось выше, конституции охватывают некоторые вопросы, которые являются ключевыми для защиты интересов потребителей, но при этом не касаются непосредственно потребителей. Типичными примерами являются доступ к базовым государственным услугам, таким как водоснабжение, здравоохранение, образование и жилищные услуги: например, в соответствующих положениях конституции ЮАР не упоминается слово «потребитель»<sup>36</sup>. В соответствии со статьей 184 конституции ЮАР функция поощрения прав человека возложена на Южноафриканскую комиссию по правам человека. Для этого Комиссия уполномочена требовать от «соответствующих государственных органов» предоставления информации о мерах, принимаемых для реализации прав, закрепленных в Билле о правах и связанных с вопросами жилья, здравоохранения, продовольствия, водоснабжения, социального обеспечения, образования и окружающей среды. Эти права рассматриваются как социальные и экономические права. Государство должно «соблюдать, защищать, поощрять и осуществлять» эти права, основываясь на закрепленных в конституции принципах, которые необходимо соблюдать и реализовывать.

Конституционное право может использоваться для разработки или укрепления основных прав потребителей, а также для выработки определенных руководящих принципов, таких как ответственность государства или органов власти за поощрение и защиту интересов потребителей, в частности, путем создания надлежащих, всеобъемлющих и действенных правовых и институциональных основ в сфере защиты интересов потребителей. Конституционные положения могут выступать в качестве инструмента реализации крайне необходимых усовершенствований в отношении уровней доступа. Действительно, группы гражданского общества (не обязательно ассоциации потребителей) пользуются конституционными правами для проведения кампаний по защите прав потребителей<sup>37</sup>. Поскольку конституция является основным законом государства, она имеет преимущественную силу над всеми остальными законами: следовательно, она укрепляет и узаконивает все права,

<sup>33</sup> ЮНКТАД, 2013 год, «Доклад об осуществлении руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (1985–2013 годы)», записка секретариата ЮНКТАД. В отношении Верховного суда Мексики см. [http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/SENTENCIA\\_AMPARO\\_MEXICANA.pdf](http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/SENTENCIA_AMPARO_MEXICANA.pdf).

<sup>34</sup> Договор Чагуарамас, 2001 год, статья 169.

<sup>35</sup> Статья 169.1 Сводного варианта Договора о функционировании Европейского союза, 26.10.2012 C 326/47.

<sup>36</sup> Обсуждение см. в документе R Greenstein, 2005, *Social Rights, Essential Services and Political Mobilization in Post-Apartheid South Africa* (Johannesburg, University of the Witwatersrand).

<sup>37</sup> Greenstein, op. cit.

гарантированные этими законами, и определяет их приоритетность. Таким образом, доводы в пользу необходимости защиты интересов потребителей могут иметь еще больший вес, если они закреплены конституционными положениями.

Такие положения могут позволить реализовать на практике другие права, гарантированные конституциями.

### С. РАМОЧНЫЕ ЗАКОНЫ О ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Хотя законодательство о защите интересов потребителей часто рассматривается как современное явление, многие из тех законов, которые мы относим к законам о защите интересов потребителей, берут свое начало в гораздо более ранних законах, например законах о мерах и весах. На раннем этапе в законодательстве о защите интересов потребителей особое внимание уделялось покупателям и продавцам определенных товаров и услуг. В этих законах не проводилось различий между разными категориями покупателей, такими как покупатели – физические лица и коммерческие покупатели. До Второй мировой войны существовали секторальные инициативы (например, распространявшиеся на медикаменты, продовольствие, транспортные средства и транспорт), которые главным образом были обусловлены соображениями здоровья и безопасности населения и не рассматривались непосредственно в качестве мер по защите интересов потребителей. В свое время получили широкое распространение следующие специальные горизонтальные законы:

- законы о контроле за ценами;
- законы о продаже товаров;
- законы об описании товаров;
- законы о мерах и весах;
- законы о покупках в рассрочку.

В то же время эти разрозненные элементы законодательства были в значительной степени ограничены. Законов, посвященных конкретным сферам, было недостаточно для урегулирования новых проблем, и, когда вступали в силу новые законы, направленные на их решение, старые законы зачастую теряли силу; таким образом, принимались попытки по решению каждой проблемы по мере ее возникновения при отсутствии более стратегического видения. В целом, такие меры не охватывали весь спектр потребительских товаров и услуг.

Однако в конце XX века многие государства приняли рамочные законы для обеспечения надлежащей защиты интересов потребителей в отношении целого спектра операций, товаров и услуг. Можно привести следующие примеры рамочных законов о защите интересов потребителей, принятые в некоторых крупных экономиках:

- Основной закон о защите интересов потребителей 1968 года, Япония;
- Закон Квебека о защите интересов потребителей 1971 года, Канада;
- Закон о торговой практике 1974 года, Австралия (включен в Закон о конкуренции и защите интересов потребителей 2010 года);
- Закон о защите интересов потребителей 1975 года, Боливарианская Республика Венесуэла;
- Закон о защите интересов потребителей 1976 года, Мексика;
- Закон о защите интересов потребителей 1984 года, Испания (заменен королевским указом 2007 года);
- Закон о защите интересов потребителей 1986 года, Индия;
- Кодекс защиты интересов потребителей 1990 года, Бразилия;
- Закон о защите прав потребителей 1992 года, Российская Федерация;
- Закон о защите интересов потребителей 1993 года, Китай (пересмотрен в 2014 году);
- Потребительский кодекс 1992 года, Франция (пересмотрен в 2016 году);
- Закон о защите интересов потребителей 1999 года, Индонезия;
- Кодекс прав потребителей 2005 года, Италия;
- Кодекс прав потребителей 2010 года, Перу;
- Кодекс прав потребителей 2011 года, Колумбия.

Продолжается дискуссия относительно преимуществ и недостатков существования, с одной стороны, обобщенного кодекса потребителей и, с другой стороны, целого спектра конкретных законодательных актов (как, например, в США). Центральное место в этой дискуссии занимает вопрос о сравнительных

преимущества вертикального (секторального) и горизонтального (межсекторального, опирающегося на общие принципы) законодательства, а также о том, должно ли законодательство о защите прав потребителей быть сведено в единый документ или кодекс. Выделяют следующие преимущества рамочного подхода:

- большая согласованность правовых документов и гармонизация концепций, определений и подходов;
- возможность стратегического планирования в рамках четкой структуры;
- развитие отрасли защиты интересов потребителей наравне с другими отраслями права;
- повышение внимания со стороны судей, должностных лиц, хозяйствующих субъектов и общественности;
- более эффективное правоприменение;
- упрощение доступа к соответствующим документам для потребителей.

Ниже перечислены некоторые черты, характерные для рамочных законов о защите интересов потребителей:

- a) в некоторых из этих законодательных актов права потребителей закреплены в качестве законодательно защищенных прав, например, право на безопасность, выбор, информацию, образование, справедливые цены, представительство и компенсации, которые часто проистекают из «законных потребностей» (руководящий принцип 5);
- b) в них содержится широкое определение термина «потребитель». Они могут распространяться на три категории субъектов: приобретателя, пользователя и третьих сторон;
- c) они часто охватывают предоставление потребительских товаров и оказание потребительских услуг, а также иногда распространяются на предоставление профессиональных услуг, например, врачей, стоматологов, инженеров и архитекторов;
- d) они предусматривают требования преддоговорного предоставления информации о продаваемых товарах и предоставляемых услугах, включая информацию о ценах и тарифах, а также условиях договора;
- e) они могут предусматривать запрет на включение несправедливых условий в потребительские договоры;
- f) они запрещают недостоверную, вводящую в заблуждение или обманчивую рекламу и иные сомнительные формы коммерческой коммуникации;
- g) они содержат запрет или ограничение торговой практики, которая считается вводящей в заблуждение, агрессивной или несправедливой по отношению к потребителю;
- h) они могут учреждать консультативные органы, включающие представителей правительства, промышленности и потребителей, которые активно решают системные проблемы потребителей и выносят рекомендации относительно законодательства и других мер по защите интересов потребителей;
- i) часто они затрагивают вопросы, связанные с безопасностью товаров и услуг, и предусматривают установление стандартов, уведомление о небезопасных товарах и отзыв некачественной продукции;
- j) они могут упростить процесс получения потребителями компенсации за некачественные товары за счет применения принципа строгой ответственности в тех случаях, когда продукция привела к материальному ущербу, телесным повреждениям или смерти потребителей;
- k) эти законы могут наделять существующие или специально созданные учреждения нормотворческими полномочиями, чтобы обеспечить быструю реакцию на эволюционирующие нарушения. В некоторых случаях нормотворческие функции выполняют исполнительные органы государственной власти, однако консультативные комитеты, в состав которых входят представители как потребителей, так и производителей, имеют право выносить рекомендации о принятии определенных норм регулирования;
- l) они могут предусматривать учреждение специальных судебных органов (в последнее время – альтернативных механизмов разрешения споров (АМРС) и систем урегулирования споров в режиме онлайн (УСО), рассматриваемых в главе XI), для которых принимаются упрощенные процессуальные и доказательственные

нормы для рассмотрения жалоб потребителей. Некоторые из них существуют достаточно долго: например, индийские суды по делам потребителей, а также испанские и аргентинские арбитражные суды по делам потребителей, созданные в 1986 и 1998 годах;

- m) как правило, они упрощают доступ потребителей к правосудию, признавая коллективные процедуры правовой защиты. В таких случаях государственному должностному лицу (например, директору по торговой практике или омбудсмену по защите потребителей) или общественным инициативным группам (таким, как ассоциации потребителей) предоставляется право возбуждать судебное разбирательство от имени потребителя или группы потребителей;
- n) обычно они предусматривают целый ряд средств правовой защиты, включая расторжение договора, право на возмещение ущерба (включая штрафные убытки), а также вынесение судебного запрета и деклараторную защиту. Это может быть связано с признанием отсутствия полноценного, сбалансированного и гибкого арсенала средств правовой защиты, что может привести к нивелированию прав, которыми такие законы стремятся наделить потребителей на практике.

Рассмотренные выше рамочные законы имеют много общего, однако есть и заметные исключения, такие как Германия и Гонконг (Китай), где законы о защите интересов потребителей отсутствуют. Аналогичным образом рамочного закона о защите интересов потребителей нет и в США. Ключевым законодательным актом является Закон о Федеральной торговой комиссии (ФТК) 1914 года, в котором, подобно упомянутым выше рамочным законам, содержатся общие принципы и предусмотрен механизм применения и обеспечения соблюдения Федеральной торговой комиссией порядка 70 законов. В этих законах может содержаться термин «защита потребителей», как, например, в Законе о предупреждении злоупотребления банкротством и защите потребителей 2005 года, в котором содержатся поправки к ставшему важной вехой закону о защите прав потребителей в сфере финансовых услуг – Закону о честном раскрытии информации при кредитовании.

Государствам, разрабатывающим законодательство о защите прав потребителей, следует внимательно относиться к использованию

термина «защита потребителей». В некоторых регионах (например, Латинской Америке, Африке и Карибском регионе) были подготовлены типовые законы о защите интересов потребителей, которые содержат элементы рассмотренных выше рамочных законов<sup>38</sup>. Можно проследить логику такого подхода, основанного на региональном принципе, например в случае Латинской Америки, где наблюдается определенная преемственность языковых и правовых традиций, или в регионах с множеством малых стран, таких как Карибский регион или Тихоокеанские острова. Однако существуют определенные трудности при внедрении моделей, в которых могут не учитываться коренные различия в географических и социальных условиях, требующих разных решений. Это особенно справедливо в отношении сферы коммунального обслуживания, где разный уровень взаимосвязанности между группами местного населения и ограниченность природных ресурсов требуют совершенно разных подходов, например, при установлении структур тарифов или субсидий и решении проблем «лиц, не являющихся потребителями»<sup>39</sup>. В этой связи может быть целесообразным подход, основанный на использовании перечня задач. Он отличается от типовых законов тем, что предусматривает не объединение всех положений о защите потребителей в одном документе, а проверку создания в рамках законодательной и институциональной архитектуры всех необходимых защитных механизмов, что позволяет обеспечить большую гибкость по сравнению с типовыми законами.

#### D. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ЗАКОНАМИ О ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ДРУГИМИ ЗАКОНАМИ

В связи с тем, что защита интересов потребителей носит горизонтальный и многоаспектный характер, соответствующие законы взаимосвязаны со многими другими отраслями права. К четырем областям, которые имеют особенно важное значение для благосостояния потребителей, относятся отраслевые законы, законодательство о профессиональных услугах, право интеллектуальной собственности и право международной торговли.

<sup>38</sup> Consumers International, 1996, *Model Law for Consumer Protection in Africa and 2011, A Guide to Developing Consumer Protection Law*.

<sup>39</sup> Эти вопросы рассматриваются в главе XV.



## 1. Отраслевые законы

В то время как рамочные законы обычно посвящены вопросам горизонтального или институционального характера, подобным упомянутым выше вопросам, отраслевые вопросы часто регулируются конкретными законодательными актами, либо потому что они с большей вероятностью будут применяться таким образом, либо в связи с отсутствием надлежащих основ законодательства. К таким законодательным актам, многие из которых применяются отдельными органами, не относящимися к органам по защите интересов потребителей, относятся:

- законы о продуктах питания;
- законы о лекарственных средствах (регулирующие их рекламу и продажу);
- законы о кредитных учреждениях;
- законы о страховании;
- законы о потребительском кредитовании;
- законы о водоснабжении;
- законы о связи;
- законы об энергетике;
- законы о транспорте.

Во многих странах связь между рамочными законами о защите интересов потребителей и отраслевыми законами вызывает противоречия. В частности, банки, страховые компании, авиаперевозчики и поставщики услуг связи настаивают на том, что они подчиняются не общему законодательству о защите интересов потребителей, а только законам, применимым к их сферам деятельности. Такое толкование, как правило, отклоняется судами, которые настаивают на горизонтальном или всеобъемлющем масштабе применения рамочного законодательства о защите интересов потребителей. Отраслевое законодательство не препятствует применению рамочных законов, а дополняет его.

## 2. Законодательство о предоставлении профессиональных услуг

Защита интересов потребителей также связана с предоставлением потребителям профессиональных услуг. Во многих странах уже существует законодательство о защите интересов потребителей, связанное с целым спектром профессиональных услуг. Типичными примерами специалистов и организаций, услуги которых подлежат регулированию, являются

бухгалтеры, архитекторы, детские учреждения, стоматологи, юристы, врачи, няни, частные клиники, фармацевты и туристические агентства. Предоставление этих услуг, часть которых относится к сфере «свободных профессий», может требовать регистрации и лицензирования, регулироваться кодексом надлежащей практики, дисциплинарными правилами и системами компенсации в случае профессиональной некомпетентности. На практике существуют различия: например, в Латинской Америке многие профессиональные услуги не подпадают под законодательство о защите интересов потребителей, за исключением рекламы профессиональных услуг, в отношении которой применяются положения законодательства о защите интересов потребителей. Специалисты по вопросам конкуренции подвергают критике многие профессиональные ограничения в связи с тем, что они носят чрезмерно жесткий характер и приводят к росту цен для потребителей.

## 3. Интеллектуальная собственность

Наблюдается развитие взаимосвязей между законодательством о защите интересов потребителей и правом интеллектуальной собственности (ИС). В резолюции 70/186, предшествующей РПООНЗП, признается важность борьбы с контрафактной продукцией, которая представляет угрозу для здоровья и безопасности потребителей и приводит к возникновению у потребителей недоверия к рынку. Контрафактные товары создают у потребителя ложное представление или вводят его в заблуждение относительно их происхождения, качества и безопасности и поступают в оборот в обход систем и стандартов, установленных государством для защиты интересов потребителей. Кроме того, потребители недостаточно осведомлены о рисках, связанных с сознательной или неосознанной покупкой контрафактной продукции. Серьезные риски для здоровья и безопасности, связанные с распространением потенциально опасной контрафактной продукции, и в особенности массовая представленность подделок в Интернете, создают для государства и компаний новые вызовы и дополнительные обязательства по повышению осведомленности об этих вопросах.

В обновленных РПООНЗП, напротив, не рассматриваются новые вопросы, связанные с потребительскими товарами, на которые распространяется право интеллектуальной собственности, поскольку те включают в себя объекты, охраняемые авторским правом. К ним относятся продукты, для работы которых необходимо программное обеспечение (что

часто незаметно для пользователя), а также продукты, включающие в себя текстовое или аудиовизуальное содержание. Во многих странах законы, направленные на борьбу с попытками обойти установленные нормы, не позволяют потребителю действовать в обход технологических мер защиты, которые определяют режим доступа к информационному содержанию, охраняемому авторским правом, и его воспроизведения. В условиях роста объема цифрового контента и развития «Интернета вещей», в котором аппаратные продукты контролируются удаленно через Интернет с помощью встроенных датчиков, это является серьезной проблемой, поскольку граница между защитой потребителей и интеллектуальной собственностью может размываться. Действительно, вполне вероятно, что большинство готовых изделий с работающими частями будут содержать элемент ИС.

Такое развитие цифровой и нематериальной продукции, например развлекательных или культурных товаров, происходит под эгидой законодательства об авторских правах. Совершенно очевидный пример – то, что в соответствии со статьей 10.1 Соглашения ВТО о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности 1995 года (ТАПИС) программное обеспечение (или «программы для электронно-вычислительных машин» в терминологии 1995 года) защищается таким же образом, что и литературные произведения: «программы для электронно-вычислительных машин, как исходный текст, так и объектный код, охраняются как литературные произведения в соответствии с Бернской Конвенцией 1971 года». Необходимо отметить, что соглашение о ТАПИС и право интеллектуальной собственности в целом традиционно допускают некоторые отступления от авторского права, такие как «добросовестное использование» и «добросовестное заключение сделок». Допустимые исключения ограничиваются определенными пределами, включая ограниченный охват, невмешательство в нормальное использование продукта и соблюдение прав владельца авторских прав в соответствии со статьей 13 ТАПИС<sup>40</sup>. На текущем этапе развития опасность для потребителей заключается в том, что владельцы прав ИС защищены в плане охраны их авторских прав, в то время как вопрос о защите интересов потребителей, которая также существует в рамках права ИС, может даже не подниматься.

В теории потребитель заранее уведомлен об ограничениях и санкциях за нарушения, в частности за неразрешенное копирование. Имеются убедительные доказательства того, что миллионы потребителей непреднамеренно нарушают соглашения об использовании цифровых продуктов. Как отмечается в главе 1, становится все более очевидно, что на практике почти никто не читает то, что написано мелким шрифтом, прежде чем ставить свою подпись<sup>41</sup>. Потребители привыкли думать, что они владеют тем, что покупают. К сожалению, это разумное предположение часто юридически недействительно в отношении цифровых продуктов. В 2013 году австралийская ассоциация потребителей «Выбор», предоставляя показания Комиссии по праву, заказала проведение общенационального репрезентативного исследования, которое показало, что очень многие пользователи цифровых продуктов думали, что имеют право переносить цифровые продукты с одного своего устройства (ноутбука, смартфон и т.д.) на другое, хотя на самом деле это было бы непреднамеренным нарушением условий пользовательских соглашений<sup>42</sup>. Согласно исследованию, хотя «в подавляющем большинстве случаев потребители правильно определяли, что использование, нарушающее авторские права (например, перепродажа цифровой продукции и ее загрузка в Интернет), является противозаконным, ...чуть более половины потребителей (52%) ошибочно полагают, что создание копии музыкального трека для прослушивания на более чем одном устройстве является законным» и «большинство (57%) потребителей ошибочно полагают, что копирование видео для просмотра на личном устройстве является законным».

В случае нарушения, такого как использование услуг нелегальной ремонтной мастерской или неуплата взносов за приобретение автотранспортного средства, могут быть приняты удаленные меры, такие как блокирование телефона или удаленное обездвижение транспортного средства путем блокирования системы зажигания. Такие технические меры фактически являются правовыми санкциями, которые применяются с использованием технологий. В этом смысле они аналогичны тем штрафным санкциям, которые могут применяться банками к счетам клиентов.

<sup>40</sup> HG Ruse-Khan, 2009, Fair use, fair dealing and other open-ended exceptions: The application of the three-step test, WIPO African-Arab Seminar on Copyright Limitations and Exceptions, Cairo.

<sup>41</sup> Executive Office of the President, Report to the President: Big data and privacy, a technological perspective, President's Council of Advisors on Science and Technology, имеется по адресу [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast\\_big\\_data\\_and\\_privacy\\_may\\_2014.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast_big_data_and_privacy_may_2014.pdf).

<sup>42</sup> См. [www.alrc.gov.au/sites/default/files/subs/745\\_...org\\_choice\\_submission.docx](http://www.alrc.gov.au/sites/default/files/subs/745_...org_choice_submission.docx).

Многие «материальные» товары, в частности содержащие электронный компонент, становятся цифровыми в силу того, что их работой управляет программное обеспечение. Существует опасность, что могут возникнуть новые проблемы, связанные с «договорами присоединения»: в случае с этими договорами приобретение товаров и распоряжение ими осуществляется в рамках авторского права, в соответствии с которым производители скорее сдают товар в аренду, чем продают его потребителям, которые, в свою очередь, становятся скорее арендаторами, чем приобретателями. Меняется само понятие собственности потребителя.

#### 4. Право международной торговли

По мере глобализации мировой экономики все большее значение приобретает еще одна взаимосвязь: между защитой интересов потребителей и международной торговлей. В связи с ростом значимости международной торговли в 1990-е годы возникло множество вопросов о том, в какой степени государства сохраняют самостоятельность в деле защиты интересов потребителей.

Целью по-прежнему применяемого Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) является сокращение торгового протекционизма и обеспечение справедливых и равноправных торговых соглашений между странами. В результате Уругвайского раунда, который завершился в 1994 году, развитые страны увеличили число импортируемых товаров со «связанными тарифными ставками» (в отношении которых они брали обязательство ограничить уровень тарифных ставок) с 78% до 99% по всем видам продукции. В странах с переходной экономикой их число выросло с 73% до 98%, а в развивающихся странах – с 21% до 73%<sup>43</sup>. Произошедшее в результате переговоров ГАТТ впечатляющее сокращение тарифных ставок, снижавшихся в 1950–1960 годах на 8% в год, очевидным образом несли огромную потенциальную выгоду для потребителей с точки зрения цен и доступности (а следовательно, выбора) товаров<sup>44</sup>.

В этой связи необходимо отметить, что в соответствии с руководящим принципом 13 РПООНЗП «при применении всех процедур и положений о защите интересов потребителей следует внимательно следить за тем, чтобы они не препятствовали международной торговле и соответствовали международным торговым обязательствам». Существуют внутренние

противоречия между стандартами продукции и принципом открытой торговли, что обуславливает важность положений ГАТТ об общих исключениях. Это противоречие будет более подробно рассмотрено в главе IX, в которой также анализируются опасения развивающихся стран относительно того, что стандарты безопасности могут быть использованы против них. Кроме вопроса о тарифах ГАТТ с самого начала предусматривалась возможность принятия мер по защите интересов потребителей со стороны членов Соглашения, даже если эти меры препятствовали торговле. В статье 20 (положения об общих исключениях) предусматриваются меры, которые могут быть приняты для защиты «жизни или здоровья человека, животных и растений» и «консервации истощаемых природных ресурсов, если подобные меры проводятся одновременно с ограничением внутреннего производства или потребления». Эту статью принято толковать следующим образом: страна может применять к импортируемой продукции такие же стандарты безопасности, как и к собственной, в связи с чем может отказывать в ее ввозе. В то же время недопустимы односторонние действия в отношении внутренних процессов производства в других странах и установление разных режимов для отечественной и импортируемой продукции, например, применение более высоких стандартов к импортной продукции, чем к продукции отечественного производства.

Возможно, в связи с тем, что в период составления руководства преобладали низкие тарифные ставки, внимание постепенно переключилось на такие сферы, как стандарты продукции, в частности ее безопасности, а также регулятивные меры, которые стали главными инструментами контроля над международной торговлей услугами, как это предусмотрено Генеральным соглашением о торговле услугами (ГАТС) ВТО. Часто в качестве примера приводят «проверку необходимости» (статья 6.4 ГАТС), которая направлена на предотвращение использования регулятивных норм в качестве искусственных торговых барьеров. Это вызвало новую дискуссию, связанную с международным согласованием стандартов и норм. Однако ВТО перестала быть единственным центральным элементом этого спора. В период составления руководства на передний план выходили положения Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП, Европейский союз и Соединенные Штаты Америки), Транстихоокеанского партнерства (ТТП, 12 стран Тихоокеанского бассейна) и Соглашения о торговле услугами (Европейский союз, Соединенные Штаты Америки и еще 21 юрисдикция). Гражданское общество,

<sup>43</sup> WTO, Understanding the WTO, см. [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>44</sup> WTO, The GATT years: from Havana to Marrakech, см. [www.wto.org](http://www.wto.org).

в том числе организации потребителей, выражают обеспокоенность в отношении конфиденциального характера переговоров и путей отражения их результатов в регулятивные меры<sup>45</sup>. Новые переговоры приводят к заключению соглашений о преференциальной торговле (СПТ), региональных торговых соглашений (РТС) или двусторонних соглашений, часто между богатыми и развивающимися странами. К 2006 году ГАТТ/ВТО были направлены уведомления о 197 СПТ, содержащих обязательства в отношении услуг, при этом о 106 из них – в период с 2000 года. В соответствии с результатами исследования, проведенного ВТО, «вполне возможно, что переговоры о СПТ в определенной степени отвлекли ресурсы и внимание от дохийских переговоров по услугам»<sup>46</sup>.

## Е. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие законодательства о защите интересов потребителей представляет собой сложный процесс, охватывающий конституционное, рамочное и секторальное законодательство. В свою очередь, этот синтез должен будет развиваться, чтобы соответствовать взаимодействию между внутригосударственным и международным правом и политикой, что можно наблюдать на примере торгового права и права ИС. Поскольку экономика стран становится более взаимосвязанной, а их органы по защите интересов потребителей стремятся учитывать международный характер многих потребительских сделок, международное измерение проявляется на двух уровнях. Во-первых, все больше возрастает потребность в том, чтобы разные юрисдикции согласовали механизмы международной защиты интересов отдельных потребителей или категорий потребителей. Во-вторых, в настоящее время страны проводят больше переговоров на региональном, чем на многостороннем уровне.

<sup>45</sup> BEUC (The European Consumer Organization), 2016, *Transatlantic Trade Deal and Consumers*; BEUC, 2016, Factsheet: Trade in Services Agreement.

<sup>46</sup> M Roy et al, 2006, *Service Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements. How Much Further Than GATS?* (WTO Economic Research and Statistics Division).

## IV. Органы по защите интересов потребителей

### A. ОРГАНЫ ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

РПООНЗП носят диспозитивный характер в отношении организации органов по защите интересов потребителей: например, в руководящем принципе 8 указывается, что государствам-членам «следует создать или поддерживать надлежащую инфраструктуру для разработки и осуществления политики в области защиты интересов потребителей и контроля за ней». Термин «инфраструктура» является достаточно удачным, и аналогия с физической инфраструктурой продолжается в руководящем принципе 32, в соответствии с которым государствам-членам следует «оценивать адекватность механизма контроля за <...> соблюдением» законодательства, касающегося единиц мер и весов (можно предположить, что это применимо и к другим законодательным актам). В разделе VI, посвященном вопросам международного сотрудничества, содержится призыв к укреплению сотрудничества между органами, вновь без уточнения относительно их структуры.

### B. ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Когда органу предоставляются нормотворческие и административные полномочия, на него могут быть возложены следующие задачи:

- a) обеспечение соблюдения законов о защите интересов потребителей и конкуренции;
- b) регистрация и выдача лицензий на осуществление определенных видов коммерческой деятельности;
- c) утверждение административных норм для регулирования деятельности коммерческих структур и обеспечения защиты интересов потребителей;
- d) консультирование правительства относительно надлежащих мер по защите интересов потребителей;
- e) представление интересов потребителей в других межправительственных комитетах;
- f) консультирование потребителей и предприятий относительно их прав и обязанностей в соответствии с применимыми законами о защите интересов потребителей;
- g) проведение или организация проведения обследований рынка и изучение проблем, связанных с защитой интересов потребителей;
- h) проведение или организация проведения испытания продукции на предмет безопасности и качества и доведение информации до сведения покупателей;
- i) управление работой судебных органов по защите интересов потребителей или иных механизмов посредничества при рассмотрении жалоб со стороны потребителей и/или контроль за их работой;
- j) проведение консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами для понимания проблем потребителей и выработка стратегий по решению существующих проблем;
- k) реализация программ, направленных на просвещение и информирование общественности (самостоятельная или при поддержке организаций по защите интересов потребителей и коммерческих структур);
- l) представление интересов потребителей государств на международных переговорах по отдельным вопросам или при обсуждении международной политики.

Хотя не все вышеупомянутые функции осуществляются всеми органами по защите интересов потребителей, в целом большинство этих функций относятся к сфере их возможной деятельности.

В тех случаях, когда роль органа по своей сути не предусматривает его вмешательства, он выполняет консультативные функции, информируя компании и потребителей об их правах и обязательствах в рамках программ по просвещению и информированию общественности. Такой орган будет играть роль представителя при правительстве для высказывания замечаний и вынесения рекомендаций относительно законов о защите

интересов потребителей и других связанных с ними законов, которые могут затрагивать интересы потребителей. Как указано ниже, выполняя такую роль, они могут иметь большое общественное значение.

Хотя существует несколько различных моделей, функции органов по защите интересов потребителей весьма схожи независимо от того, функционируют ли они в рамках правительства или являются автономным образованием. Несмотря на то что некоторые органы независимы по структуре, они подчиняются правительству в части оперативных расходов и подотчетны министру и национальным парламентам или ассамблеям. Это может приводить к ограничению их независимости, поскольку правительства могут направлять им распоряжения относительно того, чему стоит уделять особое внимание в тот или иной момент и следует ли вообще это делать. С другой стороны, официальный статус может придать такому органу высокий авторитет, если орган решит им воспользоваться.

### C. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНОВ ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

РПООНЗП являются достаточно гибкими и учитывают различия в национальных традициях и географические особенности, уделяя больше внимания результатам, чем специфическим особенностям структур. Соответственно, существует целый спектр подходов к определению конкретной ниши, которую занимает защита интересов потребителей в рамках институциональной структуры правительства. Однако можно выделить некоторые конкретные подходы.

Существуют различные модели, в том числе учреждение департамента в рамках Министерства торговли, департамента в рамках аппарата премьер-министра, отдельного органа или, в некоторых случаях, Министерства по делам потребителей. Достаточно часто защита интересов потребителей относится к ведению министров, которые курируют несколько сфер<sup>47</sup>, например министра по делам женщин (Австрия), министра по вопросам науки и туризма (Австралия) и министра по делам ребенка и семьи (Норвегия). Европейские комиссары по защите интересов потребителей также совмещают эту деятельность с множеством дополнительных сфер: например, в течение непродолжительного периода времени она совмещалась с вопросами

ядерной безопасности. Даже когда делается более «традиционный» выбор – например, когда этими вопросами занимается Министерство торговли и промышленности, – постоянно возникают жалобы на то, что обязательства по защите интересов потребителей отходят на второй план в связи с более значительной ролью деятельности по поддержке бизнеса. Это может приводить к конфликтам в рамках министерства, в результате которых вопросы защиты интересов потребителей иногда занимают более слабые позиции. Аналогичные внутренние конфликты наблюдались и в секторальных органах. С началом финансового кризиса все чаще стали звучать призывы к активизации деятельности по защите интересов потребителей, что может привести к конфликтам по вопросу о юрисдикции между органами по защите интересов потребителей, с одной стороны, и пруденциальным надзором, с другой стороны, в рамках соответствующих министерств или центральных банков.

Разница между органом и министерством важна с точки зрения оперативной самостоятельности и осведомленности общественности. Даже когда органы по защите интересов потребителей функционируют в качестве подразделений в рамках министерств, их деятельность может привлекать значительное внимание, причем постепенно они начинают восприниматься как государственные органы.

Одной из возможных моделей является модель, при которой политика по защите интересов потребителей охватывает все направления политики правительства, а правительственные органы по защите интересов потребителей имеют определенные полномочия во всех секторальных министерствах, которые занимаются вопросами энергетики, телекоммуникаций и сельского хозяйства. Такая модель была создана в Бразилии, а затем и в Перу (см. ниже)<sup>48</sup>. В начале XXI века ее пытались использовать в Египте, где межсекторальное применение законодательства о защите интересов потребителей на секторальном уровне ограничивалось секторальными министерствами<sup>49</sup>. В соответствии со статьей 153 пересмотренного Договора о Европейском союзе 1997 года впредь «необходимость защиты потребителей принимается во внимание при определении и

<sup>47</sup> Consumers International, 2000, *Guidelines for Consumer Policy in Central and Eastern Europe*.

<sup>48</sup> Secretaria Nacional do consumidor (SENACON), 2015, *Código de Proteção e Defesa do Consumidor* (Ministerio de Justiça); L Rodrigues Maia Pinto, 2002, *Consumer Protection in Brazil: A General View* (George Washington University).

<sup>49</sup> EC/SOFRECO, 2007, Final Report: Support to the Implementation of a Consumer Protection Law and Regime in Egypt.

осуществлении других направлений политики и деятельности Сообщества»<sup>50</sup>.

### 1. Примеры правительственных учреждений в рамках министерств

В Индии Департамент по делам потребителей, основанный в 1997 году, входит в состав Министерства по делам потребителей, продовольствия и общественного распределения и отвечает за развитие направления деятельности по защите интересов потребителей. Он разрабатывает политику, контролирует доступность товаров первой необходимости, поддерживает движения потребителей, осуществляет надзор за официальными органами, такими как Бюро индийских стандартов, и обеспечивает защиту прав потребителей, например предотвращает недобросовестную торговую практику. В Индии существует целый спектр активных и инициативных ассоциаций по защите интересов потребителей, которым подотчетен Департамент.

В Новой Зеландии и ЮАР защита интересов потребителей до недавнего времени непосредственно контролировалась соответствующими министерствами. Они создали органы с четкой структурой («Защита интересов потребителей Новой Зеландии» при Министерстве бизнеса, инноваций и занятости и «Национальная комиссия потребителей» в ЮАР) в качестве «институтов, существующих вне государственной службы», которые выполняют многие функции, связанные с защитой интересов потребителей по всему миру, причем вопросами конкуренции занимается отдельный орган.

В Латинской Америке национальные органы Бразилии и Чили постепенно завоевали широкое внимание общественности, и теперь эти институты являются достаточно развитыми. В Бразилии существует орган федерального правительства при Министерстве юстиции СЕНАКОН (Secretaria Nacional do Consumidor). К его функциям относятся получение, сбор и распространение информации и рекомендаций для потребителей, способствование повышению осведомленности потребителей, проведение проверок в отношении жалоб потребителей и вынесение рекомендаций другим органам правительства в отношении защиты интересов потребителей. В соответствии с Кодексом о защите интересов потребителей, которому в 2015 году исполнилось 25 лет, СЕНАКОН координирует деятельность Национальной системы защиты

потребителей, в состав которой входят органы провинций по защите интересов потребителей (органы ПРОКОН, которые выполняют большой объем работы по конкретным делам), народные защитники и соответствующие министерства<sup>51</sup>.

На базе Министерства экономики и финансов Франции функционирует Главное управление по вопросам потребления, конкуренции и борьбы с мошенничеством, которое обладает обширной сетью из 96 отделений во всех департаментах Франции. На него возложены функции по регулированию рыночной конкуренции (включая полномочия по передаче дел органам по вопросам конкуренции), экономической защите потребителей, в частности путем стимулирования развития справедливой торговой практики, обеспечению соблюдения прав потребителей и безопасности продуктов (включая Европейскую систему быстрого уведомления (РАПЕКС) и Систему быстрого оповещения для обеспечения безопасности продовольствия и кормов (РАССФ)). Его деятельность охватывает, в частности, такие сферы, как транспорт, туризм и финансовые услуги. Оно выступает в качестве директивного и правоприменительного органа. Его авторитет настолько силен, что в 2015 году было зарегистрировано 4 млн обращений через Интернет.

В некоторых республиках бывшего СССР защитой интересов потребителей ведают департаменты или учреждения на базе министерств (как правило, торговли или экономики), которые не пользуются большим вниманием со стороны правительства. Такая ситуация наблюдается в Узбекистане, Молдавии, Беларуси и Туркменистане. В Молдавии в 2016 году было создано соответствующее учреждение на базе Министерства экономики.

### 2. Консультационные механизмы

По мере развития концепции защиты интересов потребителей более широкое распространение получали консультационные механизмы. Например, в Индонезии с 1999 года на базе Министерства торговли функционирует Дирекция по защите интересов потребителей, которая и оказывает поддержку учрежденным НПО форумам потребителей по конкретным вопросам при участии ассоциаций потребителей, в рамках которых потребители открыто излагают свои жалобы и им предлагаются решения.

Безусловно, консультации могут осуществляться как по инициативе правительства, так и по инициативе потребителей. В некоторых правовых

<sup>50</sup> EC, 1997, Consolidated version of the treaty establishing the European Community, Article 153, имеется по адресу <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1997.pdf>.

<sup>51</sup> SENACON, op. cit.

системах были созданы консультативные форумы на очень высоком уровне.

В Японии в соответствии с Основным законом о защите интересов потребителей 1968 года в рамках аппарата премьер-министра был создан Совет по защите интересов потребителей. Его председателем является премьер-министр, а в состав входят министры, каждый из которых играет конкретную роль в разработке политики правительства по защите интересов потребителей. К функциям Совета относятся планирование и разработка направлений политики правительства в сфере защиты интересов потребителей и поощрение соответствующих программных мер. В состав связанного с ним Совета по политике, направленной на повышение качества жизни, который также относится к канцелярии премьер-министра, входят эксперты в сфере защиты интересов потребителей, в том числе ученые, представители организаций по защите интересов потребителей и представители основных отраслей экономики. Совет рассматривает и обсуждает вопросы, связанные с политикой по защите интересов потребителей. Как и в других странах, исполнительный государственный орган по защите интересов потребителей, финансируемый правительством, и местные центры по защите интересов потребителей, функционирующие во всех префектурах и крупных городах, рассматривают жалобы потребителей, занимаются испытаниями продукции, а также повышением осведомленности и информированием потребителей.

В Таиланде в соответствии с Законом о защите интересов потребителей 1979 года было создано Бюро по защите интересов потребителей. Оно также относится к аппарату премьер-министра, который и является председателем Бюро. Эта структура является необычной, поскольку выполняет как министерские функции на самом высоком уровне, так и исполнительные функции. Однако фактически сфера его деятельности схожа с функциями многих других учреждений по защите интересов потребителей. К ним относятся рассмотрение жалоб потребителей, распространение информации о товарах и услугах, которые могут нанести потребителям ущерб, возбуждение судебных разбирательств в случаях нарушения прав потребителей, признание ассоциаций потребителей и представление заключений о политике и мерах в Совет министров. Последняя функция, безусловно, объясняется тем, что он относится к канцелярии премьер-министра.

### 3. Оперативная самостоятельность

Признавая, что защита интересов потребителей занимает уязвимое положение перед лицом более глобальных рыночных и политических сил, некоторые страны используют модель официальных органов, учрежденных в соответствии с законом и наделенных определенными полномочиями и функциями по защите интересов потребителей, которые обладают значительной оперативной самостоятельностью и зачастую возглавляются авторитетным лицом. Такие органы обычно пользуются более широким вниманием общественности, чем аналогичные департаменты на базе министерств, хотя официально они могут быть прикреплены к курирующим их министерствам.

На базе Генеральной прокуратуры Мексики существует Генеральная прокуратура по охране прав потребителя (ПРОФЕКО), которая является главным правительственным органом, отвечающим за защиту интересов потребителей. Она обладает полномочиями по посреднической деятельности в урегулировании споров, проведению расследований по жалобам потребителей, инициированию слушаний, взиманию штрафов и проверке цен, устанавливаемых продавцами. С 1982 года ее отделения функционируют в каждом из 31 штата и в столице. На практике обеспечение оперативной самостоятельности часто существенно осложняется из-за дихотомии национального и местного уровней. Политика, как правило, принимается на национальном уровне, но реализуется местными органами.

Вопрос о том, на кого возложена ответственность по защите интересов потребителей, стал особенно острым после краха коммунистической системы в Центральной и Восточной Европе в конце 1980-х – начале 1990-х годов, когда возникла необходимость быстрого развития новых систем, поскольку экономики стран стали больше ориентироваться на рынок. Вскоре в этих странах с переходной экономикой возникло определенное противостояние между институтами на базе местных рыночных инспекций и стратегическими органами высокого уровня, которые пытались в большей степени полагаться на рыночные силы.

Одним из возможных решений этой дилеммы было создание единственного национального органа по контролю за рынком, как это было сделано в Венгрии в 1990-х годах, где Генеральная инспекция по защите интересов потребителей



осуществляла контроль за местным рынком под централизованным управлением. Это напоминает подход Франции, где Главное управление по вопросам потребления, конкуренции и борьбы с мошенничеством осуществляет контроль над местными рынками, хотя и является организацией национального уровня. Напротив, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии контроль над местными рынками традиционно относится к ведению местных избираемых муниципальных органов: этим вопросом занимаются должностные лица, обеспечивающие соблюдение торговых стандартов (хотя в настоящее время они стремятся выработать более централизованный подход). Осуществление контроля над местными рынками со стороны национальных организаций отражает традиции государственного управления, основанные на системе префектур, которые существуют во Франции и в Российской Федерации. И напротив, традиции, основанные на ведущей роли местного правительства, подобно уже упомянутому примеру Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, получили развитие в Польше в форме сильного института омбудсмена по вопросам потребителей на местном уровне. Само слово «омбудсмен», которое подразумевает, что он защищает интересы широкой общественности, подтолкнуло к развитию идеи о создании должности блюстителя законности «из народа». В этой связи необходимо отметить, что в Латинской Америке омбудсмен по вопросам государственных услуг называется *El Defensor del Pueblo* (защитник народа), и в некоторых странах, в частности в Эквадоре, он за относительно короткий период времени стал заметным общественным деятелем.

Развитие института омбудсмена началось в Швеции, где существует правительственный орган по защите интересов потребителей (*Konsumentverket*), генеральный директор которого также выступает в качестве омбудсмена по вопросам потребителей. Этот орган уполномочен представлять интересы потребителей в соответствии с применимыми законами. Он поддерживает работу местных консультационных центров для потребителей и опирается на их деятельность, а также управляет Национальным советом по рассмотрению жалоб потребителей – органа по возмещению ущерба потребителям. Как и в Польше, фактологическая база, собранная в результате рассмотрения вопросов на местном уровне, используется при выработке политики на национальном уровне. Институт омбудсмена будет рассматриваться в главе XI.

#### 4. Связь с политикой в области конкуренции

Возникают определенные трудности в связи с вопросом о преимуществах разделения или объединения ответственности по защите интересов потребителей, с одной стороны, и по реализации политики в области конкуренции, с другой стороны. Польша и некоторые страны бывшего СССР, включая Российскую Федерацию, Казахстан и Грузию, после значительных перемен в этом регионе создали независимые государственные антимонопольные комитеты, к ведению которых относятся и политика в области конкуренции, и защита интересов потребителей<sup>52</sup>. В 1996 году Антимонопольный орган Польши был преобразован в Управление по политике в области конкуренции и защите интересов потребителей. В Российской Федерации антимонопольный комитет, напротив, утратил полномочия по защите интересов потребителей, которые были переданы независимому органу – Роспотребнадзору<sup>53</sup>. Казахстан последовал примеру Российской Федерации: в 2015 году в стране на базе Министерства национальной экономики был создан Комитет по защите интересов потребителей, а политика в области конкуренции находится в ведении отдельного органа.

Интересно отметить, что сближение, которое произошло в 1990-х годах в Польше, не похоже на пример Австралии, где два измерения – защита интересов потребителей и политика в сфере конкуренции – объединены. Таким образом, существуют примеры сближения и разделения, однако наблюдается устойчивое, хотя и не всегда беспрепятственное, движение к увеличению общественной роли этих органов. Роль политики в области конкуренции рассматривается в главе VII. Ниже приводятся примеры существующих в отдельных странах независимых органов по защите интересов потребителей, уставные полномочия которых охватывают политику в области конкуренции и защиту потребителей.

Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и защите прав потребителей (АККП) – это независимый федеральный государственный орган, созданный в 1995 году для контроля над осуществлением Закона о торговой практике (сейчас включен в Закон о конкуренции и защите прав потребителей

<sup>52</sup> Более углубленное обсуждение этого периода см. в документе T Timberg, 2002, *The role of anti-monopoly committees in the former Soviet Union, Demokratizatsiya: The Journal of Post-soviet Democratization* 5(2):291–297.

<sup>53</sup> Несмотря на то что Роспотребнадзор находится в центре внимания общественности на общегосударственном уровне, его территориальные органы (на момент написания работы) размещаются в помещениях Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения.

2010 года) и других законов, направленных на поощрение справедливой торговли. АККП – это единственный национальный орган Австралии, который обладает полномочиями по борьбе с антиконкурентными и недобросовестными слияниями и поглощениями компаний и подобной рыночной практикой, а также занимается вопросами безопасности продукции и ответственности за ее качество и доступа третьих сторон к инфраструктурным объектам национального значения, таким как телекоммуникационные сети. Ее работа по защите интересов потребителей дополняет работу органов по защите интересов потребителей на уровне штатов и территорий. Хотя ее присутствие на местах ограничено отделениями в столицах штатов, она принимает жалобы непосредственно от потребителей и играет значительную общественную роль.

Федеральная торговая комиссия (ФТК) – это независимый орган правительства США, созданный в 1915 году. Задача ФТК заключается в защите интересов потребителей и поощрении конкуренции. ФТК, в состав которой входят три основных подразделения – Управление по защите интересов потребителей, Управление по вопросам конкуренции и Экономическое управление, – следит за соблюдением более 70 федеральных законов и постановлений. Полномочия по защите интересов потребителей, включая уважение их частной жизни и безопасность данных, предусматривают защиту потребителей от недобросовестной и вводящей в заблуждение или мошеннической деловой практики. Деятельность ФТК по защите интересов потребителей включает расследования в отношении отдельных компаний и целых отраслей промышленности, разбирательства в административных и федеральных судах, а также нормотворческие процессы. ФТК также принимает жалобы от населения, предоставляет консультации потребителям и компаниям и часто в результате своей деятельности добивается выплаты компенсаций и/или возврата средств. Кроме того, этот орган обеспечивает соблюдение федерального антитрестовского законодательства (или законодательства в сфере конкуренции), которое запрещает антиконкурентные слияния и другие виды деловой практики, ограничивающие конкуренцию и наносящие ущерб потребителям. Экономическое управление проводит экономический анализ и оказывает поддержку в деле защиты интересов потребителей и борьбы с трестами. В структуре ФТК функционирует семь региональных отделений и Управление научных исследований и расследований, которое оказывает экспертную техническую помощь

и изучает последствия технологических и технических изменений для потребителей.

Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности Перу (ИНДЕКОПИ) курирует целый спектр направлений, включая защиту интересов потребителей, политику в области конкуренции, меры по искоренению бюрократических барьеров (с целью упрощения системы), антидемпинговые меры (применяя соответствующий кодекс ВТО) и вопросы интеллектуальной собственности. Он обладает статусом «специализированного государственного органа» при канцелярии премьер-министра, имеющего «статус, независимый от внутреннего публичного права». Он пользуется «функциональной, технической, экономической, бюджетной и административной автономией». Возможность независимо распоряжаться своими ресурсами предоставляет ему большие возможности по расширению охвата деятельности. С момента создания Института в 1992 году он стал играть существенную роль в жизни общества и сейчас является одним из самых уважаемых государственных учреждений в стране<sup>54</sup>.

Китайская ассоциация потребителей (КАП) – это квазигосударственная организация общего характера, действующая в интересах общества, в которой нет членов, представляющих отдельных потребителей. В 2014 году в соответствии с положениями поправки к Закону КНР о защите прав потребителей (принят в 1993 году) вступили в силу некоторые существенные изменения. В соответствии с поправкой КАП рассматривается скорее не как ассоциация, а как «общественная организация». С обретением этого нового юридического статуса КАП впервые в соответствии с законом была уполномочена одновременно получать финансирование от правительства и быть активным участником законодательного процесса. Помимо функций по разрешению споров, которые закреплялись за КАП в соответствии с прежней редакцией закона, Ассоциация и ее отделения в провинциях обладают полномочиями подавать групповые иски по факту поведения, пагубного для сообщества потребителей. КАП фактически является подразделением Государственного управления по промышленности и торговле Китая. На нее возложены обязанности по обеспечению применения антимонопольного законодательства, хотя главным образом ее государственная деятельность связана с обеспечением соблюдения требований к безопасности продукции.

<sup>54</sup> См. <http://www.greatplacetowork.com.pe/storage/documents/suplemento-gptwperu-2014baja.pdf>.

## 5. Нестатутные государственные органы

Как указывалось выше, многим министерским учреждениям удалось интегрировать в свою деятельность обратную связь с потребителями и консультирование. Поскольку защита интересов потребителей уже не сводится лишь к вопросам мер и весов и общему надзору за рынком, а охватывает более широкий спектр экономических и социальных мер, сформировалась более гибкая система, которая распространяется на более широкий круг заинтересованных сторон и вызывает обсуждения в СМИ. Некоторым из таких органов удалось добиться значительного доверия со стороны общественности и выработать прямолинейный стиль поведения, несмотря на то что они финансируются со стороны государства. Такие автономные государственные учреждения не имеют официальных полномочий, но имеют полномочия по вынесению стратегических рекомендаций, основанных, главным образом, на исследованиях, которые часто проводятся после получения жалоб со стороны общественности.

Совет потребителей Фиджи был основан в соответствии с Законом о Совете потребителей Фиджи 1976 года в качестве официального органа, финансируемого со стороны правительства. Он выполняет консультативные функции и не имеет правоприменительных полномочий. К его функциям относятся консультирование министров, вынесение рекомендаций министрам, представительство в правительстве или дача показаний в рамках любого следствия или дознания, сбор, систематизация и распространение информации, консультирование и поддержка потребителей и поддержка проведения судебных разбирательств, планируемых или инициированных потребителями. Он имеет значительный общественный авторитет, и в частности проводит заметные кампании по вопросам финансовых услуг и продовольствия. Переговоры, проводимые им с банками по вопросу о разработке Кодекса надлежащей практики по защите интересов потребителей, носили подчеркнуто открытый характер<sup>55</sup>.

Потребительский совет Гонконга (Китай) (ПСГ) был основан в качестве официального органа в 1974 году. Он не обладает правоприменительными полномочиями. К его функциям относятся сбор, получение и распространение информации о товарах, услугах и жилье. Он рассматривает жалобы, используя свою сеть местных консультативных центров, и консультирует

потребителей, в том числе оказывает специальные услуги потребителям, приезжающим из континентальной части Китая. Совет консультирует правительство Гонконга (Китай) и любые соответствующие государственные органы, например Министерство по вопросам энергетической политики, в отношении которого правительство Гонконга (Китай) в 2014–2015 годах провело тщательный обзор, притом что ПСГ давал многочисленные показания, которые предавались широкой огласке в прессе и на телевидении<sup>56</sup>. Совет призывает деловые и профессиональные ассоциации разрабатывать кодексы надлежащей практики, что особенно важно для Гонконга (Китай) в связи с отсутствием там Закона о защите интересов потребителей. Он играл особенно важную роль во время финансового кризиса 2008 года, предоставляя консультации тысячам потребителей. Например, от потребителей поступило порядка 20 000 жалоб в связи с продажей микрозаймов, и ПСГ оказывал финансовую поддержку в рамках судебных разбирательств через свой Фонд юридической поддержки потребителей<sup>57</sup>.

## D. ИЗМЕНЕНИЕ МАСШТАБОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

С начала нового тысячелетия секторальные регулирующие органы в сфере услуг в противовес органам по защите интересов потребителей взяли на себя обязательство по защите интересов потребителей в соответствующих областях. Самые яркие подобные примеры можно наблюдать в сфере коммунальных услуг, таких как водоснабжение и энергетика, особенно когда статус собственности постоянно меняется и у регулирующих органов нет никаких полномочий для регламентации деятельности частных операторов.

Наиболее заметные изменения произошли в двух сферах. Во-первых, в сфере телекоммуникаций размывание монополии на линии стационарной связи под влиянием развития мобильной телефонии все чаще приводит к тому, что регулированием занимаются органы по вопросам конкуренции, поскольку в этой сфере все реже возникает естественная монополия. Во-вторых, с началом финансового кризиса органы, регулирующие сектор финансовых услуг, получили более широкие полномочия и стали в большей степени учитывать интересы

<sup>55</sup> P. Kumar, 2013, The case of Fiji: Irresponsible lending practices in consumer credit markets, in Consumers International, *Responsible Lending: An International Landscape*.

<sup>56</sup> HKCC, 2014, *Searching for New Directions; a Study of Hong Kong Electricity Market*.

<sup>57</sup> Connie Lau, 2013, presentation to International Forum on Justice and Consumer Rights (Wuhan, China).

потребителей, поскольку регулирующие функции были разделены: пруденциальное регулирование отделено от регулирования поведения, в особенности в США и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии.

Вместе с тем могут последовать дальнейшие изменения, связанные со стремительным развитием технологий и стремлением правительств не отставать от этого развития. Поскольку телекоммуникация становится не просто средством связи, а многофункциональным комплексом информационных и коммуникационных услуг, управления коммуникации, такие как ОФКОМ в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, объединяют телекоммуникации и другие услуги, например, услуги широкополосной связи. Более того, благодаря стремительному развитию мобильного банкинга также наблюдается тенденция к сближению финансовых и телекоммуникационных услуг, особенно в развивающихся странах. Вследствие этого при выработке политики на национальном уровне возникает дилемма, которая сводится к вопросу о том, должно ли относиться регулирование к финансовым или телекоммуникационным услугам. В Индии и ЮАР мобильные платежи относятся к ведению Центрального банка. В Кении они преимущественно осуществляются в условиях саморегулирования. В настоящее время в Кении возникает обеспокоенность в связи с доминирующей ролью провайдеров, предоставляющих и телекоммуникационные, и финансовые услуги. Эта обеспокоенность еще более остро ощущается в соседнем Сомали, где мобильная телефония является одним из немногих средств связи, функционирующих на коммерческих условиях.

Такие изменения создают серьезные проблемы для национальных органов и таких объединений, как Группа двадцати и Совет по финансовой стабильности, которые пытаются разработать руководящие принципы на международном уровне. Предпринимались попытки решить вопрос о необходимости защиты интересов потребителей путем непосредственного обращения к компаниям посредством разработки международных руководящих принципов, таких как Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий и Стандарт ИСО серии 26000, посвященный социальной ответственности. Они рассматриваются в главе VI, посвященной деловой практике.

## Е. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идеальной модели органов по защите интересов потребителей не существует, поскольку их структуры во многом зависят от исторических и географических факторов. Тем не менее можно выявить определенные тенденции. Одна из них заключается в том, что функционирование органа по защите интересов потребителей в качестве автономной структуры позволяет привлечь широкое внимание общественности, что способствует установлению контактов с потребителями и позволяет создать условия, при которых их опыт непосредственно влияет на проводимую политику. В этой связи серьезным преимуществом обладает представленность на местном уровне в той или иной форме, поскольку, несмотря на развитие электронной торговли, многие рынки, особенно в бедных странах, сохраняют локальный характер. Интересно отметить, что широкое внимание общественности привлекает не только работа рассмотренных выше органов, которые занимают более независимое положение с официальной или юридической точки зрения, но и многих органов на базе министерств. Представляется, что сама форма институциональной архитектуры не является определяющим фактором для общественного признания. Важно то, что такое признание является возможным.

Вторая тенденция заключается в том, что, хотя не всегда практикуется установление связей между политикой в области конкуренции и защитой интересов потребителей, в соответствии с логикой технологических изменений в долгосрочной перспективе и развитием коммерческой деятельности защита интересов потребителей не ограничивается лишь розничными сделками, а играет более глобальную роль и охватывает структурные вопросы. Развитие секторального регулирования предусматривает косвенное признание структурного измерения защиты интересов потребителей для каждой отдельной отрасли. Поскольку средства коммуникации (электронная торговля, мобильная торговля) играют все большую роль, будет необходимо выработать комплексный подход, охватывающий политику в сфере конкуренции и структурные аспекты.

Воодушевляет стремление органов по защите интересов потребителей экспериментировать с целым спектром методов коммуникации с потребителями, опираясь на технологические достижения, и получать обратную связь от потребителей как на индивидуальной, так и на коллективной основе.

## V. Ассоциации потребителей

### A. АССОЦИАЦИИ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ООН ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В РПООНЗП неоднократно делается ссылка на роль ассоциаций потребителей, в том числе на содействие их развитию со стороны правительств, как указано в цели 1e: «содействовать развитию независимых групп потребителей» (можно считать, что такое содействие включает финансовую помощь). В руководящем принципе 5h в качестве законной потребности четко указана «свобода создавать потребительские и другие соответствующие группы или организации и возможность таких организаций представлять свои интересы в затрагивающих их процессах принятия решений». Делается конкретная ссылка на их работу в процессе отслеживания «пагубных практик» (руководящий принцип 21), «ложных экологических претензий» (руководящий принцип 30), на их участие в просвещении потребителей (руководящий принцип 42), в частности, в экологическом образовании (руководящий принцип 45) и разработке отраслевых кодексов (руководящий принцип 31). Ссылка, содержащаяся в руководящем принципе 35, предусматривает необходимость правительств «способствовать и обеспечивать доступность объектов в целях проверки и подтверждения качества и эффективности основных товаров и услуг», подразумевая возможность включения потребительских испытательных органов, хотя об этом и не говорится открыто.

После внесения поправок в 2015 году в РПООНЗП содержится ссылка на роль ассоциаций потребителей в механизмах урегулирования споров и правовой защиты (руководящий принцип 41); в том числе речь идет об участии сообществ в сфере коммунальных услуг, предоставляемых энергетическому сектору (руководящий принцип 76). Вкратце, РПООНЗП подтверждают целесообразность участия гражданского общества в защите прав потребителей.

### B. АССОЦИАЦИИ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Как становится ясно из главы III, включение ассоциаций потребителей в защиту прав потребителей сейчас не получает широкой поддержки. Их полномочия по представлению интересов потребителей признаются:

- в национальных конституциях;
- в законодательных актах о защите прав потребителей;
- в национальных директивных документах, касающихся потребителей;
- механизмами правовой защиты потребителей, такими как суды по делам потребителей и альтернативные механизмы разрешения споров;
- отраслевыми посредническими органами;
- в рамках процессов регулирования промышленности;
- в кодексах надлежащей практики;
- национальными комитетами, поддерживаемыми правительством.

Такое признание не всегда исходило от правительства, хотя исторически движения потребителей поддерживались государствами, когда те сталкивались с необходимостью регулировать нормирование продовольствия и других ресурсов. Например, во время Первой мировой войны возникшие трудности привели к тому, что по всей Центральной Европе появились ассоциации потребителей.

Сегодня государства продолжают предоставлять поддержку в различных формах, иногда в виде финансовой помощи автономным органам, часть из которых рассматривается ниже, а иногда более непосредственно, как, например, в Китае, где потребителей стимулировали подавать жалобы, предоставляя компенсационные выплаты. Поэтому Китайская ассоциация потребителей действует в формате, который Франк Трентманн описывает как «государственный надзорный орган, <...> местный осведомитель и адвокат народа»<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> F Trentmann, 2016, *Empire of Things: How We Became a World of Consumers From the Fifteenth Century to the Twenty-First* (Allen Lane).

На протяжении истории наблюдались стихийные протесты потребителей, в частности по поводу продовольствия. Например, такие протесты стали импульсом как для Французской, так и для Русской революций<sup>59</sup>. Можно сказать, что более отчетливое представление о правах потребителей возникло в результате индустриализации и связанным с ней разграничением стран-производителей со стороны потребителей. В первые годы своего существования это движение приняло форму потребительских кооперативных магазинов, появившихся в различных точках мира: например, в промышленно развитой Великобритании это произошло в середине XIX столетия, а в Германии, Франции и Италии – чуть позднее. В Японии также были свои сторонники кооперативной модели: в этой стране кооперативные финансовые учреждения стали возникать уже в XIII веке<sup>60</sup>.

В Соединенных Штатах Америки и в Аргентине была разработана еще одна модель на основе потребительских и фермерских кооперативов с целью развития коммунальных услуг, таких как водоснабжение и электричество (часть из которых все еще функционирует)<sup>61</sup>. Возможно, в память об этом в отношении «распределительных объектов основных товаров и услуг» в руководящем принципе 36b содержится призыв к государствам-членам «рассмотреть возможность содействия созданию потребительских кооперативов и соответствующей торговой деятельности, <...> особенно в сельских районах». Не так давно похожие кооперативы, предоставляющие коммунальные услуги, появились в сельских районах Бангладеш, Филиппин и Шри-Ланки, и некоторые ассоциации потребителей создали кооперативы потребителей, например, в городе Мумбай<sup>62</sup>.

В 1930 годы был создан Союз потребителей Соединенных Штатов Америки<sup>63</sup>. Его отчеты о защите прав потребителей и соответствующий информационный бюллетень читают в общей сложности примерно 7 млн подписчиков. Профессор Роберт Майер отметил стабильную эффективность потребительского движения в Соединенных Штатах Америки, указав, что в

2012 году существовало восемь ассоциаций с годовым доходом, превышающим 2 млн долл. США<sup>64</sup>. Союз потребителей получил доход в размере 250 млн долл. США, и три другие ассоциации располагали бюджетом свыше 8 млн долл. США. Эта модель независимой подробной технической оценки потребительских товаров была вполне успешно позаимствована у Северной Америки остальными странами мира. В 1950-е годы возникла Ассоциация потребителей Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, которой коллеги из Северной Америки изначально предоставляли финансовую поддержку: в течение десятилетия она внедрила систему массового членства на основе проверки товаров. Ее журнал *Which* на пике популярности читал 1 млн человек. Самый высокий уровень проникновения на рынок был достигнут в Бельгии и Нидерландах, где была зафиксирована самая высокая доля домохозяйств, покупающих журналы по проверке качества товаров. В должном порядке ассоциации, издающие журналы по проверке качества товаров, финансировались за счет членских взносов и функционировали на коммерческой основе, хотя и имели статус некоммерческих организаций. Некоторые журналы по проверке качества товаров стали издаваться правительствами Норвегии, Швеции и Австрии и финансировались за счет членских взносов и государственных субсидий. Некоторые ассоциации потребителей были созданы при активном участии профсоюзов и ассоциаций жильцов, например во Франции.

Проверка товаров предполагает большие затраты, и в случае, если товары доступны на международных рынках, ассоциациям потребителей целесообразно объединять свои ресурсы. В 1990 году после периода неофициального двустороннего сотрудничества ассоциаций некоторые организации по проверке качества, имеющие большой бюджет, объединились в Международную организацию потребителей (МОП) – глобальный консорциум, состоящий из 35 организаций потребителей из 33 стран, для проведения совместных исследований и проверки качества в интересах потребителей<sup>65</sup>. Ежегодно МОП проводит более 50 крупномасштабных совместных проверок и множество проверок меньшего масштаба: в случае если менее крупные организации будут готовы к слиянию ресурсов, они смогут значительно сократить свои расходы.

<sup>59</sup> S Schama, 1989, *Citizens* (Penguin) in P Bushkovitch, 2012, *A Concise History of Russia* (Cambridge).

<sup>60</sup> F Trentmann, op. cit.

<sup>61</sup> F Ruiz-Mier and M van Ginneken, 2006, *Consumer Cooperatives: An Alternative Institutional Model for Delivery of Urban Water Supply and Sanitation Services?* Water Supply and Sanitation Working Note No. 5 (Washington DC, World Bank).

<sup>62</sup> S Ochieng, 2008, *Enhancing Access to Sustainable Energy in Developing Countries* (Seoul, ISO/COPOLCO).

<sup>63</sup> Более подробную историю и анализ движения в защиту прав потребителей в Соединенных Штатах Америки см. в R Mayer and R Herrmann, 1997, *Encyclopaedia of the Consumer Movement* and L Cohen, 2010, Colston E. Warne lecture: Is it time for another round of consumer protection? The lessons of twentieth century, *Journal of Consumer Affairs*, 44(1):234–246.

<sup>64</sup> R Mayer, 2012, The US consumer movement: A new era amid old challenges, Colston Warne lecture.

<sup>65</sup> ICRT, 2016, *International Organizations*.

В странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы в связи с объемом расходов на проверку и менее стабильными условиями учреждать и поддерживать на постоянной основе существование журналов очень сложно, причем это касается даже таких крупных рынков, как Российская Федерация. Ассоциации потребителей этого региона часто получали свою легитимность от местных «клубов», иногда возникающих вокруг ассоциаций домашнего хозяйства, благодаря чему они могли поддерживать прямую связь с населением, что предшествовало возникновению рыночной экономики. Подобную связь с местными объединениями поддерживает и Китайская ассоциация потребителей: к 2010 году более 3 250 ассоциаций потребителей на страновом уровне и 156 000 местных ассоциаций получили около 12,5 млн жалоб от потребителей<sup>66</sup>.

Развитие всемирного движения потребителей можно отследить при помощи наблюдения за увеличением членов Международной организации потребителей (МОП). МОП была основана в 1960 году пятью ассоциациями из стран с рыночной экономикой: Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Австралии, Бельгии и Нидерландов. Изначально в ее состав входили 16 стран. К 1980 году ее членами стали свыше 50 стран. В конце XX века ассоциации потребителей появились в Азии, Африке и Латинской Америке, и к 2000 году членство достигло 225 ассоциаций из 115 стран, и ситуация остается практически неизменной по сей день.

В последние годы звучит критика в адрес явления «консюмеризма», связанного с «глобализацией», и многие склоняются к тому, что необходимо развивать концепцию этического потребления, с тем чтобы привести процесс потребления в соответствие с этическими нормами, например, действующими в области окружающей среды и труда. В действительности дискуссия об этическом потреблении ведется на протяжении многих лет: например, в течение XIX века проходили бойкоты против «рабского сахара». Сегодня глобальные обсуждения продолжаются, однако высказываемые развитыми странами опасения по поводу условий работы и экологии в развивающихся странах воспринимаются последними неоднозначно, особенно в контексте торговых споров и переговоров о доступе на рынок. Ассоциации могут сыграть важную роль в этом процессе. Вопросы этики могут подниматься неправительственными организациями (НПО) в духе доброй воли, но, когда их

предлагают обсудить торговые организации, это воспринимается практически как попытка протекционизма.

### С. ФУНКЦИИ АССОЦИАЦИЙ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

С учетом вышеизложенных фактов можно выделить следующие принципы, на которые опирается идея о роли ассоциаций потребителей в процессе защиты интересов потребителей:

- необходимо наличие независимого политического субъекта, не являющегося партией и функционирующего на некоммерческой основе, который озвучит проблемы, с которыми сталкиваются потребители;
- необходимо учитывать точку зрения недостаточно представленных слоев населения, в том числе неблагополучных и не имеющих возможности высказаться, с тем чтобы ликвидировать неравенство в позициях на переговорах, знаниях и ресурсах потребителей и предпринимателей;
- необходимо, чтобы ассоциации имели большой членский состав и пользовались общественной поддержкой для представления конкретных интересов потребителей<sup>67</sup>;
- необходимо создать возможности для коллективного принятия решений и проведения консультаций, а также создать ассоциации потребителей, которые примут участие в этом демократическом процессе.

Как было сказано выше, в зависимости от происхождения и условий работы ассоциации потребителей выполняют различные функции в рамках защиты интересов потребителей. Их можно резюмировать следующим образом:

- a) предоставление независимой информации (в том числе результатов проверок и исследований) о товарах и услугах, а также проведение просветительской деятельности, с тем чтобы предоставить потребителям возможность делать осознанный выбор и ответственно подходить к потреблению;
- b) организация кампаний по конкретным вопросам, с тем чтобы потребители могли коллективно озвучивать свои взгляды

<sup>66</sup> Y Yu and R Simpson, 2013, International Forum on Justice and Consumer Rights (University of Wuhan, China).

<sup>67</sup> При этом следует позаботиться о том, чтобы не упустить из виду новые ассоциации, только начинающие развиваться. Этот вопрос рассматривается ниже.

и демонстрировать свою силу. Эта деятельность варьируется от организации групп лоббистов в парламенте и скоординированных компаний в прессе до организации кампаний по сбору подписей/ написанию писем, даже бойкотов и митингов<sup>68</sup>;

- c) консультирование и рассмотрение индивидуальных жалоб потребителей и получение компенсаций; такая деятельность может включать как участие в органах по урегулированию споров, так и в процессе защиты общественных интересов от имени потребителей;
- d) налаживание диалога с правительством и деловыми кругами с целью информирования, убеждения и ведения переговоров от имени потребителей. Это может включать, например, организацию мастер-классов и семинаров по конкретным вопросам, чтобы привлечь внимание директивных органов, предпринимателей и СМИ на альтернативные точки зрения;
- e) представление взглядов потребителей в официальных комитетах, например созданных органами, занимающимися регулированием коммунальных услуг, и запросов относительно кризиса в сфере финансовых услуг;
- f) проведение опросов и исследований с целью изучения проблем, с которыми сталкиваются потребители, включая воздействие политики правительства на потребителей и информирование потребителей, директивных органов и СМИ об основных выводах.

Способы работы ассоциаций потребителей существенно различаются и зачастую зависят от экономического положения в стране. В экономиках, в которых потребительское сообщество относительно хорошо образовано и имеет необходимые ресурсы, основная роль ассоциаций потребителей заключается в проведении сравнительного анализа и предоставлении достоверной информации. Миллионы потребителей подписываются на их журналы и онлайн-сервисы, которые приходят им на смену. В развивающихся странах ассоциации потребителей приняли подход, больше ориентированный на базовые потребности, и могут на местном уровне участвовать в просвещении и расширении прав и возможностей потребителей в области их прав,

<sup>68</sup> Круглосуточные телефонные бойкоты позволили привлечь пристальное внимание к проблеме в таких странах, как Перу, Ливан и Португалия.

при этом отстаивая и представляя проблемы потребителей на национальном уровне. Интересно отметить, что с распространением отобранных веб-сайтов, которые становятся основной услугой, предоставляемой европейскими ассоциациями своим членам, наблюдается сближение базовых потребностей и более обеспеченных потребителей. Концепция объединения ресурсов по предоставлению услуг напоминает о существовавших ранее кооперативах потребителей, хотя исторически одна из проблем кооперативов в государственной политике состоит в том, как помочь не входящим в них лицам, к которым зачастую относятся самые бедные слои населения.

## D. НЕЗАВИСИМОСТЬ АССОЦИАЦИЙ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Ключевой фактор обеспечения доверия к ассоциациям потребителей – независимость как от компаний, так и от политических партий<sup>69</sup>.

Для сохранения независимой позиции большое значение имеет финансовая жизнеспособность организаций потребителей. Хотя многие ассоциации потребителей в развитых странах стоят на довольно прочных финансовых позициях благодаря продаже своих журналов, которые оказались удивительно стабильными во время финансового кризиса<sup>70</sup>, в развивающихся странах, в которых ассоциации потребителей не имеют столь обширной базы подписчиков, ситуация складывается иным образом. Основная часть их финансирования часто поступает из внешних источников, и поэтому на них могут налагаться ограничения со стороны организаций-доноров (к которым могут относиться и правительства). Ассоциации потребителей постоянно вынуждены искать баланс.

## E. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО АССОЦИАЦИЙ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В большинстве стран мира ассоциациям потребителей больше не приходится бороться за признание для того, чтобы представлять потребителей. Сейчас это право, которое признается законом и защищается во многих, хоть и не во всех, странах, а также руководящими принципами 1e и 5h. Тем не менее мандат следует

<sup>69</sup> В статье 12.1 Устава Международной организации потребителей отмечается, что ассоциация потребителей должна обладать независимостью.

<sup>70</sup> На протяжении финансового кризиса популярность услуг ассоциаций потребителей возросла по очевидным причинам, однако никто не проводил систематических исследований по поводу того, как сильно в связи с этим увеличилось число их членов.



осуществлять ответственно. Когда ассоциацию потребителей призывают представлять интересы потребителей, на кону стоит доверие ко всей организации. При выполнении представительской функции необходимо учитывать ряд моментов.

### 1. База представителей

Консультации – это важная характеристика подлинного и эффективного представительства. В отсутствие большой членской базы и консультационных механизмов позиции представительства ассоциаций потребителей могут быть подорваны. Могут ли организации потребителей с ограниченным членством действительно представлять интересы потребителей? Могут ли ассоциации потребителей добиться большего успеха в установлении приоритетов, определении регламентирующих целевых показателей и осуществлении стратегий, чем государственные организации? Многие хотят представлять интересы потребителей. Для этого полезно иметь широкую членскую базу и внедрить консультационные механизмы при участии членов, но когда речь заходит о признании, требуется соблюдать некоторую осторожность. Поначалу небольшим организациям сложно добиться возможности выполнять представительскую функцию, особенно при выработке решения стремительно возникших проблем, например в случае возникновения чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения.

### 2. Конкурирующие организации

В некоторых странах существует много ассоциаций потребителей, конкурирующих между собой и претендующих на то, чтобы стать законными представителями движения потребителей. Кто решает вопрос о том, кто будет представлять интересы потребителей? В некоторых странах регуляторы принимают решение о том, какие движения они признают, будут финансировать и тем самым сделают их легитимными. Следовательно, существует риск «захвата» ассоциации, которая в таком случае считает своей обязанностью обеспечивать приемлемость точки зрения потребителей для регулирующих органов, которые ее выбрали. Существуют опасения, что эти группы меняют свой подход, чтобы сохранить «легитимность» в глазах своих правительств. В свою очередь, группы, которые подвергаются критике или которые не вызывают доверия у государственных

учреждений, часто испытывают трудности в получении доступа к информации и процессу консультаций. В связи с этим процесс выработки политических решений сужается и в нем не учитываются разные точки зрения.

### 3. Конкурирующие интересы

Группы потребителей пытаются представлять интересы потребителей, однако в рамках деятельности отдельных лиц редко, если вообще когда-либо, удастся представить позицию всех потребителей. В самом деле, конфликт интересов различных категорий потребителей (которые могут различаться по национальной и этнической принадлежности, месту жительства, роду занятости, полу, возрасту, уровню дохода) может привести к выбору или, по крайней мере, выделению в качестве приоритетных тех интересов, которые будут представлены. Рост разногласий связан с получением образования. Так как более сложные продукты, например финансовые услуги, продаются онлайн, в том числе через мобильные телефоны, это приводит к увеличению рисков для потребителей с ограниченной грамотностью и навыками счета. Средства и мероприятия, направленные на расширение доступа к информации для потребителей, с большей вероятностью принесут пользу потребителям со средним и высоким уровнем дохода. В действительности существует риск, что они могут даже нанести ущерб потребителям с меньшим уровнем дохода. Этот вопрос рассматривается более подробно в Главе XV, посвященной коммунальным услугам.

Необходимо помнить о том, что интересы потребителей многообразны. Это может приводить к возникновению острых конфликтов, например, между домохозяйствами, которые уже подключились к системам электричества и водоснабжения (которым может быть выгодно сохранение низких тарифов), и домохозяйствами, которые еще не подключились к ним (и для которых основную проблему составляет плата за подключение). Таким образом, если будут учитываться интересы только действующих потребителей услуг, интересы лиц, не являющихся потребителями (например тех, кто не имеет подключения), останутся не учтенными.

### 4. Качество и компетенция

С годами масштаб и сложность проблем потребителей возросли, и представителям потребителей необходимо обладать экспертными знаниями и навыками, с тем чтобы эффективно представлять интересы потребителей.

Эта проблема особенно остро стоит для групп потребителей, которые испытывают нехватку ресурсов для организации и проведения исследований или имеют ограниченный доступ к информации, как это часто бывает с группами потребителей в более бедных странах. Тем не менее это не значит, что потребители не могут создавать ассоциации до тех пор, пока у них нет значительных финансовых ресурсов. Некоторые весьма эффективные и решительные НПО потребителей были созданы для урегулирования конкретных проблем, для решения которых не требовалось (по крайней мере, первоначально) наличие детальной научной базы. Это характерно для ситуаций, когда отсутствует доступ к основным услугам или существуют опасения по поводу безопасности. В качестве примера можно привести НПО «МАМА-86» – ассоциации украинок, которые требуют предоставить доступ к информации о Чернобыльской катастрофе и высказывают опасения по поводу безопасности водоснабжения<sup>71</sup>. В 2006–2007 годах Ассоциация потребителей энергии в Камеруне (Réseau associatif des consommateurs de l'énergie (РАКЕ)) боролась за предоставление доступа к электричеству в соответствии с обещаниями, которые были даны при выдаче концессии на поставки электричества отрасли по выплавке алюминия<sup>72</sup>. Следует отметить, что такие движения часто направлены на решение конкретных проблем, и не следует ожидать, что ассоциации смогут сразу решить все проблемы, возникающие перед потребителями, поскольку такой масштаб деятельности сложно охватить даже самым обеспеченным из них.

### 5. Конфликт интересов и финансов

При обсуждении представительской роли организаций потребителей возникает непростой вопрос, следует ли представителям потребителей принимать плату за представительство. Организация, получающая финансирование от промышленного сектора или от правительства, сталкивается с рядом очевидных проблем. С момента последнего пересмотра данного руководства были использованы различные пути решения этих дилемм. Как говорится в главе IV, некоторые организации потребителей, финансируемые государством, смогли сохранить большой авторитет и автономию в принятии политических решений. В качестве примера решения проблемы

независимости можно привести развитие служб посредничества и представительства, финансируемых промышленным сектором, в деятельности которых могут принимать участие все вышеуказанные представители: на их базе формируется общий фонд, в который делается общий взнос, с тем чтобы исключить прямую связь между конкретной компанией и конкретной организацией потребителей. Такая система может финансироваться за счет небольшой доли коммунальных платежей, как это обычно делалось в случае с государственными регулирующими комиссиями по энергетике в Соединенных Штатах Америки и в провинциях Канады с целью финансирования представительства потребителей во время судебных разбирательств относительно ставок<sup>73</sup>. Другой подход используется в странах бывшего СССР: НПО финансируются посредством штрафов, налагаемых на компании, нарушающие закон о защите прав потребителей<sup>74</sup>.

С целью обеспечения большей эффективности таких процедур необходимо признать (например, в рамках законодательного акта) право ассоциаций потребителей на представительство при принятии важных решений по вопросам о регулировании; кроме того, на регулирующие органы может быть наложено обязательство консультироваться с такими ассоциациями без привлечения представителей потребителей в регулятивный совет. Если члены совета обязаны принимать решения в условиях конфиденциальности, представители потребителей не могут делиться информацией с людьми, которых они представляют.

Существуют разные источники финансирования представителей потребителей. Например, существуют системы штрафов, которые используются для финансирования ассоциаций потребителей. Хотя в таком случае финансирование может происходить независимо от сторон, это может привести к тому, что ассоциация не будет использовать альтернативные механизмы разрешения споров. Если на ассоциацию потребителей возложена обязанность представлять потребителей в суде, ей как минимум должны компенсироваться судебные издержки. Такая практика применяется длительное время в некоторых юрисдикциях, например в странах Восточной и Центральной Европы.

<sup>71</sup> See M Muller, M van Ginneken and R Simpson, 2008, *Ways to Improve Water Services by Making Utilities More Accountable to Their Users* (World Bank).

<sup>72</sup> RACE, 2008, *Energie Info, bulletin bimestriel d'information et de liaison des consommateurs de l'énergie*.

<sup>73</sup> M Lazzarini, 2004, *Improving utilities*, guest address to the World Bank.

<sup>74</sup> На момент написания в Узбекистане, Молдове и Беларуси.

## Ф. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В главе III было уделено внимание снятию барьеров между организациями и ассоциациями по защите прав потребителей, так как первые стали делать больший упор на проведении консультаций и больше прислушиваться к мнению потребителей. В некоторых случаях это отражено в таких договорах, как договор о КАРИКОМ, в котором признается существование Карибского сообщества потребителей<sup>75</sup>. В свою очередь, в потребительских ассоциациях происходит такой же сдвиг к принятию на себя общественной ответственности. В судах они все чаще получают правовой статус. В течение некоторого времени Европейский союз мог требовать вынесения судебных предписаний в общих потребительских интересах для предупреждения действий торговых компаний, считающихся незаконными, согласно соответствующим директивам в области защиты потребителей<sup>76</sup>. В 2012 году профессор Фернандес Арройо сообщил, что в

Европейском союзе системы Германии, Испании, Франции, Греции, Италии и Словении позволяли представлять интересы потребителей в судах ассоциации потребителей, «отличной от самих потребителей». То же самое верно и в отношении Бразилии<sup>77</sup>. В некоторых государствах-членах Европейского союза вместе с государственными органами в осуществлении законов о защите потребителей участвуют ассоциации потребителей. Например, немецкие организации Verbraucherzentralen (центры по предоставлению консультаций потребителям) могут действовать совместно с деловыми ассоциациями. Механизм «сверхжалоб» Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии активно применяется уполномоченными ассоциациями потребителей с целью проведения официальных расследований. Таким образом, более долгосрочная тенденция заключается в достижении консенсуса относительно вклада ассоциаций потребителей.

<sup>75</sup> Договор Чагуарамас, 2001 год, см. также P McClaren, 2011, presentation to Ecole d'été en droit de la consommation, Université du Québec à Montréal.

<sup>76</sup> European Union Directive 98/27, articles 1-3, for example.

<sup>77</sup> D Fernandez Arroyo, 2012, Consumer protection in international private relations: General report, in C Lima Marques et al, *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation* (International Law Association).

## VI. Коммерческое поведение

### A. КОММЕРЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Среди целей РПООНЗП выделяют «поощрение высокого уровня этических норм поведения тех, кто связан с производством и распределением товаров и услуг для потребителей» (руководящий принцип 1с), таким образом рассматривая вопрос о сути отношений между производителем и потребителем.

В пересмотренных РПООНЗП содержится важный новый раздел IV о «принципах добросовестной деловой практики» (руководящий принцип 11). В нем принципы представлены в виде «критериев» добросовестности деловой практики в сфере традиционной деятельности и деятельности в сети Интернет. Значительная доля этого раздела также рассматривается в других частях РПООНЗП и в некоторой степени совпадает с основной мыслью адресованного правительствам раздела V.A «национальная политика в области защиты интересов потребителей», в первом подпункте которого содержится рекомендация способствовать добросовестной деловой практике (руководящий принцип 14а). Значение нового раздела IV состоит в том, что он адресован не правительству, как в предыдущих версиях РПООНЗП, а непосредственно коммерческим предприятиям. Не менее важным является применение РПООНЗП к государственным предприятиям в соответствии с руководящим принципом 2, поскольку так коммерческая деятельность государств оказывается напрямую привязанной к принципам защиты интересов потребителей.

Текст раздела представлен в полном объеме во вставке 1, и обозначены соответствующие связанные с ним разделы РПООНЗП и руководства.

За исключением «защиты личной информации», многие из новых принципов, перечисленных в пункте 11 руководящих принципов, были изложены или частично затронуты в предыдущей версии РПООНЗП, несмотря на то что находились в разных разделах, в частности в разделе V.C о «содействии соблюдению и защите экономических интересов потребителей». Помимо упомянутого

выше нового раздела, вопрос о коммерческом поведении также рассматривается в руководящем принципе 9, в котором вновь утверждается, что «всем предприятиям надлежит соблюдать соответствующие законы и нормативные акты тех стран, в которых они осуществляют свою деятельность». Выделяют и другие соответствующие руководящие принципы: а) руководящий принцип 18 связан с обязательством по уведомлению о возникновении факторов риска; б) руководящий принцип 25 касается предоставления запасных частей и другого послепродажного обслуживания; в) в руководящих принципах 26 и 27 более детально рассматриваются принципы, изложенные в разделе IV; д) раздел V.F об урегулировании споров и средствах правовой защиты конкретизирует основные аспекты руководящего принципа 11f, приведенного во вставке 1; е) в руководящем принципе 46 содержится рекомендация поощрять коммерческие предприятия к участию в проведении программ просвещения и информирования потребителей; ф) в руководящем принципе 50 отмечается, что «свою долю ответственности за содействие рационализации потребления посредством разработки, производства и распределения товаров и услуг несут предприниматели»; и, наконец, г) в разделе H коммерческие предприятия привлекаются к участию в общем содействии рационализации потребления.

В руководящем принципе 31 РПООНЗП поднимаются вопросы о саморегулировании: «Государствам-членам следует с учетом специфики условий в их странах способствовать разработке и применению коммерческими предприятиями в сотрудничестве с организациями потребителей кодексов маркетинга и другой деловой практики для обеспечения надлежащей защиты интересов потребителей. Могут заключаться также добровольные соглашения между коммерческими предприятиями, организациями потребителей и другими заинтересованными сторонами. Об этих кодексах следует надлежащим образом информировать население». Данный вопрос рассматривается ниже в настоящей главе.

В исследовании по вопросу реализации РПООНЗП, проведенном ЮНКТАД в 2013 году, кратко сообщается о кодексах саморегулирования и соглашениях о саморегулировании и отмечается,

**Вставка 1: Принципы добросовестной деловой практики РПООНЗП, раздел IV**

11. Критерии добросовестности деловой практики в сфере традиционной розничной торговли и торговли в сети Интернет определяются следующими принципами:

**а) Справедливое и равное отношение**

Коммерческим предприятиям надлежит беспристрастно и честно обслуживать потребителей на всех этапах их взаимоотношений, стремясь сделать такой подход неотъемлемой частью культуры предпринимательской деятельности. Коммерческим предприятиям надлежит не допускать практику, которая причиняет ущерб потребителям, особенно потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении.

(см. РПООНЗП: раздел V.B о физической безопасности; Руководство ЮНКТАД: глава IX о безопасности продукции и гражданской ответственности)

**б) Коммерческое поведение**

Коммерческим 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. Коммерческим предприятиям и их уполномоченным представителям надлежит должным образом учитывать интересы потребителей и нести ответственность за целенаправленное обеспечение защиты интересов потребителей.

(см. РПООНЗП: раздел V.J о финансовых услугах; Руководство ЮНКТАД: глава XIV о финансовых услугах)

**с) Раскрытие информации и прозрачность**

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

(см. РПООНЗП: раздел V.C о содействии соблюдению и защите экономических интересов потребителей и раздел V.J о финансовых услугах; Руководство ЮНКТАД: глава X о просвещении и информировании потребителей).

**д) Просвещение и повышение осведомленности**

Коммерческим 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 консультационной и иной помощи, предпочтительно от независимых третьих сторон, когда это необходимо.

(см. РПООНЗП: раздел G о программах просвещения и информирования, в частности руководящий принцип 46; Руководство ЮНКТАД: глава X о просвещении и информировании потребителей)

**е) Защита личной информации**

Коммерческим предприятиям надлежит защищать личную информацию потребителей посредством комплексного задействования механизмов обеспечения требуемого контроля, защищенности, прозрачности и получения согласия в контексте сбора и использования их личных данных.

(см. РПООНЗП: руководящие принципы 5k и 6bг; Руководство ЮНКТАД: глава XIII о защите личной информации и данных)

**ф) Претензии потребителей и споры с потребителями**

Коммерческим предприятиям надлежит обеспечивать наличие механизмов рассмотрения претензий для оперативного, справедливого, прозрачного, не сопряженного со значительными расходами, доступного, безотлагательного и действенного урегулирования споров без излишних финансовых или иных издержек. Коммерческим 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.

(см. РПООНЗП: раздел V.F об урегулировании споров и получении правовой защиты; Руководство ЮНКТАД: глава XI об урегулировании потребительских споров и средствах правовой защиты потребителей)

Источник: ЮНКТАД.

что их пропагандируют органы по защите прав потребителей и начинают применять в частном секторе. К ним относятся принятый в Колумбии кодекс о саморегулировании рекламной деятельности и принятый в Мексике кодекс о маркетинге косметических средств, продуктов питания и напитков, направленном на детей. Как отмечается в главе X, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии в значительной степени полагается на саморегулирование в рекламной деятельности, в том числе в сфере стимулирования сбыта и прямого маркетинга.

В Швейцарии саморегулирование полностью опирается на частную инициативу и, по сообщениям ЮНКТАД, дает удовлетворительные результаты<sup>78</sup>. Хотя в законодательстве Швейцарии не предусмотрены частные кодексы маркетинга или других коммерческих практик, сектор маркетинга разработал свой собственный на основе Федерального закона по борьбе с недобросовестной конкуренцией. Если коммерческое предприятие нарушает этот кодекс, потребитель может подать жалобу в частную комиссию, которая примет решение о том, был ли нарушен кодекс. Эта комиссия является исполнительным органом швейцарского фонда в поддержку добросовестной коммерческой деятельности, членами которого являются ведущие частные организации и ассоциации швейцарского сектора маркетинга<sup>79</sup>.

## V. СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КОРПОРАЦИЙ

Социальная ответственность корпораций (СОК) понимается как ответственная гражданская позиция корпораций. Она распространяется на целый ряд вопросов, таких как права человека и окружающая среда, выходящих за рамки осуществления торговых операций между потребителями и коммерческими предприятиями. Интерес к СОК возрос после публикации последней пересмотренной версии этого руководства, что привело к изданию таких важных документов, как Руководящий стандарт ИСО 26000 о социальной ответственности<sup>80</sup>

<sup>78</sup> ЮНКТАД, 2013 год, «Доклад об осуществлении руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (1985–2013 годы)», записка секретариата ЮНКТАД.

<sup>79</sup> См. <http://www.lauterkeit.chapter/komm1F.htm>.

<sup>80</sup> Стандарт ИСО 26000, 2010 год, *Руководство по социальной ответственности* (рассмотрено и подтверждено в 2014 году). Применение стандарта ИСО 26000 не ограничивается корпорациями, он предназначен и для «организаций», включая правительства.

и Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий<sup>81</sup>.

Однако идея СОК не является новой. Вслед за Робертом Оуэном, который построил в шотландской деревне Нью-Ланарк «образцовые фабрики», а позднее предпринял попытку реализовать этот утопический проект в Соединенных Штатах Америки, в XIX веке в Европе появились «образцовые наниматели». В 1920-е годы была разработана концепция ответственного в социальном плане инвестирования, которая на протяжении последних лет тоже переживает возрождение. В главе V уже упоминалось, как в XIX веке в Европе шло развитие потребительского кооперативного движения<sup>82</sup>. В качестве примера можно привести всем известные промышленные кооперативы, по-прежнему распространенные в Стране Басков; и до сих пор кооперативы признаются Европейским союзом в качестве организаций, выступающих в поддержку потребителя.

Концепция СОК имеет более глубокие корни, чем современные западные бизнес-концепции. В Обзоре, опубликованном в 2016 году, Кристофер Ходжес опирается на теорию общественного договора Руссо и идею о гражданской ответственности корпораций Джона Роулза<sup>83</sup>. Концепция СОК распространяется на территорию Индии, вбирая в себя элементы философии Ганди и принципа «опеки», который состоит в том, что гражданам «передается право владения» миром. Лакшмикант Шарма полагает, что обязанность человека заниматься благотворительностью «связана с концепцией СОК» и при этом по-прежнему остается фактором роста и развития новых рынков<sup>84</sup>.

### 1. Определения социальной ответственности корпораций, предложенные Европейским союзом

В Обращении 2011 года Европейская комиссия дала упрощенное определение СОК – «ответственность предприятий за воздействие, которое они оказывают на общество» – и обозначила меры, которые следует принимать предприятиям для того, чтобы взять на себя эту ответственность, «помимо своих правовых

<sup>81</sup> ОЭСР, 2011 год, *Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий: рекомендации по ответственному ведению бизнеса в контексте глобализации*.

<sup>82</sup> F Trentmann, 2016, *Empire of Things* (Allen Lane).

<sup>83</sup> C Hodges, 2016, *Law and Corporate Behaviour* (Hart); J Rawls, 1971, *A Theory of Justice* (Harvard); A Sen, 2009, *The Idea of Justice* (Allen Lane).

<sup>84</sup> L Sharma, 2015, *Relevance of Gandhian Ideology: Philanthropy to CSR*, *International Research Journal of Humanities, Language and Literature* 2(3). См. также AV Joseph, 2009, *Successful Examples of CSR*, *Indian Journal of Industrial Relations* 44(3).

обязательств»<sup>85</sup>. Предыдущее определение СОК было следующим: «концепция, в соответствии с которой компании добровольно принимают меры для учета социальных и экологических вопросов в ходе предпринимательской деятельности и при взаимодействии с заинтересованными лицами»<sup>86</sup>. Некоторые выразили разочарование в связи тем, что в новом определении не делается акцент на добровольном характере СОК, однако оно более емкое и соответствует международно признанным принципам СОК и руководящим принципам, таким как документы ОЭСР<sup>87</sup> и ИСО. Европейский союз предусматривал применение СОК не только в сфере розничных товаров, но и в сфере услуг, в том числе общественных<sup>88</sup>.

## 2. Руководящий стандарт ИСО 26000 о социальной ответственности

В 2002 году Комитет ИСО по политике в области защиты прав потребителей выдвинул предложение о разработке инновационного стандарта в сфере СОК. Процесс переговоров вызвал большой интерес: на встрече присутствовало 400 человек. В мероприятии приняли участие представители 70 стран, приблизительно 80 экспертов в области защиты интересов потребителей (в том числе в составе национальных делегаций), 30 организаций по связи и 6 групп заинтересованных сторон. Стандарт ИСО 26000 был опубликован в ноябре 2010 года<sup>89</sup>.

ИСО впервые признала вопросы защиты интересов потребителей в качестве «основной темы» с точки зрения социальной ответственности, однако важно отметить, что стандарт ИСО 26000 охватывает более широкий круг вопросов. Ниже приведены основные темы:

- организационное управление;
- права человека;
- труд;
- окружающая среда;
- добросовестные деловые практики;
- вопросы защиты интересов потребителей;

- участие в жизни сообществ и их развитие.

Стандарт ИСО 26000 не предназначен для целей «сертификации». Это значит, что в нем не содержатся точные измеримые стандарты, которые можно рассчитать и по которым можно определить, «соответствует» ли им предприятие. Этот руководящий стандарт был разработан членами комитета на основе консенсуса. Ввиду того, что в нем не содержатся точные целевые показатели (в отличие от стандартов на пищевые продукты, например), его нельзя рассматривать в качестве препятствия для торговли: ни одно правительство не вправе запретить импорт товара, если в ходе его производства предприятие не следует руководящему стандарту ИСО 26000<sup>90</sup>. Предвосхищая возможные расхождения в понимании природы нового стандарта, ИСО недвусмысленно заявила:

ИСО 26000 не является стандартом системы управления. Он не разрабатывался и не предназначается для целей сертификации, нормативно-правового и договорного использования. Любое предложение о сертификации или заявка на сертификацию на основе ИСО 26000 будут восприняты как неверное понимание намерения и цели или как неправомерное использование этого международного стандарта. Поскольку ИСО 26000 не содержит требований, любая такая сертификация будет свидетельствовать о несоответствии этому международному стандарту<sup>91</sup>.

Что касается главы, в которой рассматриваются вопросы защиты интересов потребителей, ИСО 26000 опирается на РПООНЗП. Помимо заимствованных из РПООНЗП руководящих принципов, направленных на удовлетворение «законных потребностей», в стандарте обозначены четыре принципа. К ним относятся:

- принцип уважения неприкосновенности частной жизни (основан на Всеобщей декларации прав человека, рассматривается в главе XII этого руководства);
- осторожный подход, основанный на Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (рассматривается в главе IX);
- принцип установления равноправия мужчин и женщин и расширения прав и возможностей женщин, основан на

<sup>85</sup> EC, 2011, *A Renewed European Union Strategy 2011–2014 for Corporate Social Responsibility*, communication from the Commission (October 25).

<sup>86</sup> EC, 2011, *Corporate Social Responsibility: A New Definition, A New Agenda for Action*, Memo/11/730 (October 25).

<sup>87</sup> ОЭСР, 2011 год, *Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий*.

<sup>88</sup> J Knopf et al., 2011, *CSR Compendium: Public Policies in the European Union* (Adelphi).

<sup>89</sup> J Vitt, 2011, *Consumers care: Access to information for more sustainable markets*, *ISO Focus* (March 3); S Homer, 2007, *ISO WG social responsibility*, presentation to ISO COPOLCO/DEVCO training workshop on social responsibility (Vienna).

<sup>90</sup> Тем не менее ряд национальных органов по стандартизации разработал сертифицируемые стандарты для своей юрисдикции – например, Дания и Нидерланды

<sup>91</sup> ISO, 2010, *Discovering ISO 26000*.

Всеобщей декларации прав человека Организации Объединенных Наций;

- принцип продвижения универсального дизайна, предусматривающий, что продукты должны быть пригодны для использования всеми, в особенности инвалидами.

На основе всех перечисленных выше принципов были выделены те, которые относятся к главе, посвященной защите интересов потребителей:

- добросовестные практики маркетинга, заключения договоров и беспристрастной подачи информации, основанной на фактах;
- защита здоровья и безопасности потребителей;
- рациональное потребление;
- обслуживание и поддержка потребителей, разрешение претензий и споров;
- защита данных и обеспечение конфиденциальности потребителей;
- доступ к услугам первой необходимости;
- образование и осведомленность.

Очевидно, они совпадают с РПООНЗП, однако прежде в РПООНЗП не был включен принцип уважения неприкосновенности частной жизни и доступа к услугам первой необходимости, поэтому с этой точки зрения стандарт ИСО 26000 стал шагом вперед и получил всеобщую поддержку, поскольку два упомянутых выше элемента были затем добавлены в пересмотренные РПООНЗП.

### 3. Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий

Пересмотренные Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий были согласованы в 2011 году, однако в них отсутствует ссылка на ИСО 26000. В них даются руководящие указания по вопросам прав человека, трудовых и производственных отношений, окружающей среды, борьбы с взяточничеством, пассивным взяточничеством и вымогательством, интересов потребителей, науки и технологий, конкуренции и налогообложения. Вопросы защиты интересов потребителей встречаются в обоих руководствах так же, как и вопросы прав человека, окружающей среды и трудовых отношений. В целом можно сказать, что ОЭСР описывает принципы и политику, а ИСО предлагает детальное руководство по практике.

### 4. Есть ли прогресс в развитии социальной ответственности корпораций?

Сфера применения СОК, безусловно, расширилась. Среди многонациональных предприятий (МНП) увеличился объем ежегодной глобальной отчетности: в 1992 году он был почти равен нулю, а к 2010 году вырос приблизительно до 4 000<sup>92</sup>. К 2006 году почти 600 предприятий Европейского союза подписали Глобальный договор Организации Объединенных Наций (по правам человека, окружающей среде и трудовым отношениям), а к 2011 году таких предприятий было примерно 1900. К 2006 году отчеты по вопросам устойчивости представили 270 МНП; к 2011 году – 850<sup>93</sup>. Однако предстоит проделать большую работу, учитывая, что сегодня в мире насчитывается 82 000 МНП.

К изложенным в Компендиуме СОК национальным инициативам Европейского союза относится План действий Дании, законопроект Испании, в соответствии с которыми в сотрудничестве с Государственным советом по СОК устанавливается требование прозрачности и показатели результативности. В скандинавских странах и Нидерландах большое внимание уделяется производственно-сбытовой цепи, что обеспечивает связь с розничным потребителем. Социально-экономический совет Нидерландов запустил Международную инициативу СОК, призвав нидерландские предприятия, занятые в сферах торговли и промышленности, активно добиваться ответственного осуществления производственно-сбытовой деятельности на основе рекомендаций МОТ, ОЭСР и Международной торговой палаты (МТП). Страны со схожими условиями могут применять разные подходы. В Чешской Республике внесли изменения в регламент вручения национальной премии в области качества, с тем чтобы включить в него критерий ответственного отбора элементов производственно-сбытовой цепи; в Словакии Фонд «Понтис» присуждает премию «Виа Бона» за проекты, которые продвигают выходящий за рамки нормативных требований принцип прозрачности предпринимательской деятельности<sup>94</sup>.

Часто звучит критика в адрес государств, в которых распространение концепции СОК на предприятия сферы услуг и государственные

<sup>92</sup> Knopf et al, op. cit.

<sup>93</sup> EC COM 681 final, op. cit.; United Nations Global Compact derives from *Universal Declaration on Human Rights*; *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*; *Rio Declaration on Environment and Development* and *United Nations Convention Against Corruption*.

<sup>94</sup> Knopf et al, op. cit.



предприятия идет медленными темпами, хотя Испания продвинулась в этом направлении. Широко обсуждается вопрос введения обязательных требований представления отчетов по СОК, и европейская федерация потребителей – Европейское бюро союзов потребителей (ЕБСП) – призвала Европейский союз двигаться в этом направлении<sup>95</sup>.

В отчете 2012 года по итогам опроса журнала «Форчун» 500 компаний в Соединенных Штатах Америки отметили, что на рубеже тысячелетия лишь около десятка предприятий представили отчет по СОК или отчет по вопросам устойчивости. К 2012 году отчеты представляло большинство предприятий<sup>96</sup>. Организация Объединенных Наций внесла свой вклад: в 2011 году Совет по правам человека принял Руководящие принципы по предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, которые включали «три основных принципа», известные как «принципы Ругги»:

- защита: обязанность государства защищать права человека;
- уважение: обязанность корпораций соблюдать права человека;
- средства правовой защиты: предоставление доступа к средствам правовой защиты для пострадавших от нарушений, связанных с предпринимательской деятельностью.

Эти принципы связаны с тем, что ассоциации потребителей и отдельные потребители все больше внимания уделяют этическим покупкам и информации о продуктах.

Ряд обозревателей, которые находятся «по разные стороны баррикад», отмечают, что концепция СОК противоречива: с одной стороны, ряд журналистов, освещающих сферу бизнеса, и, с другой стороны, НПО полагают, что предприятия целенаправленно идут к получению прибыли и по сути с юридической точки зрения ограничены в возможностях действовать иначе. Тогда как одни воспринимают концепцию СОК как вид корпоративных общественных отношений<sup>97</sup>, другие, возможно, в большей степени это относится к печально известному Милтону Фридману, видят в ней препятствие для достижения коммерческих целей. Во избежание потенциальных опасностей следует придерживаться принципа, который был разработан Европейским союзом и состоит в том, что СОК должна выходить за рамки

правовых обязательств. Это особенно важно, когда речь идет о потребителях, поскольку во многих случаях в отношении защиты интересов потребителей уже существует большой комплекс правовых обязательств. Тем не менее наметились изменения: СОК превращается из филантропической деятельности в основной вид деятельности все большего числа предприятий; произошел переход «с того, как предприятия распределяют деньги, к тому, как они их зарабатывают»<sup>98</sup>.

## 5. Можно ли преуспевать, делая добро?

Главный вопрос, который стоит перед всеми предприятиями, заключается в том, «приведет ли усовершенствование политики защиты интересов корпоративных потребителей к повышению экономических показателей?». Этой теме посвящено много работ, однако до сих пор материал не был должным образом систематизирован. В результате обзора 167 научных публикаций, проведенного Гарвардской школой бизнеса и Калифорнийским и Мичиганским университетами, был сделан вывод о том, что «спустя 35 лет исследований было выявлено, что в большинстве научных работ отмечается умеренно положительная взаимосвязь между показателями корпоративной социальной деятельности и корпоративной финансовой деятельности, и не обнаружено никаких признаков того, что инвестиции корпораций в социальную сферу систематически приводят к снижению биржевой стоимости акций»<sup>99</sup>.

## С. САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ И СОВМЕСТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Как и в случае с СОК, некоторые защитники интересов потребителей считают, что саморегулирование плохо подходит в качестве альтернативы нормативным актам. Ряд ученых-экономистов полагают, что саморегулирование приведет к легализации картелей. Однако, насколько нам известно, такой подход предусматривается и рекомендуется в соответствии с руководящими принципами Организации Объединенных Наций. Как представляется, существует три основных типа обстоятельств, которые предусматривают использование саморегулирования. Один из них предполагает ситуацию, когда правительство

<sup>95</sup> J Vitt and U Pachtl, 2010, Towards a European CSR framework, reflection paper for the multi-stakeholder forum on CSR.

<sup>96</sup> *Time*, 2012, Why companies can no longer afford to ignore their social responsibilities (May 28).

<sup>97</sup> Corporate Watch, 2006, *What's Wrong with CSR?* (Oxford).

<sup>98</sup> United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Department for Business Innovation and Skills, 2014, *Corporate Responsibility: Good for Business and Society*; EC, 2012, *Consultation About A Code For Effective Open Voluntarism* (EC DG INFSO).

<sup>99</sup> F Whaley, 2013, *Is CSR Profitable for Companies?* (USAID Partnership).

**Вставка 2: Усилия, предпринимаемые Перу для продвижения добросовестной деловой практики**

С 2014 года национальный орган по защите интересов потребителей в Перу ИНДЕКОПИ организовал конкурс Примеро лос Клиентес («Клиенты в первую очередь»), что свидетельствует о национальном признании частных и государственных предприятий, добившихся успеха в осуществлении добросовестной деловой практики в области предупреждения возникновения жалоб со стороны потребителей и их рассмотрения.

Конкурс рассчитан на то, чтобы в интересах потребителей добросовестные деловые практики получили признание, и для участия лишь в трех категориях было подано почти сто заявок. Ожидается, что такие практики будут стимулировать аналогичные предприятия действовать подобным образом и поощрять другие предприятия разрабатывать собственную внутреннюю политику.

К этим трем категориям относятся:

- использование информационных механизмов, в том числе каналов коммуникации для предоставления информации или получения обратной связи от потребителей;
- рассмотрение жалоб, в том числе применение знаний для урегулирования проблем потребителей;
- выполнение гарантийных обязательств, в том числе использование практик, направленных на выполнение гарантийных обязательств и не требующих подачи жалобы со стороны потребителя.

Успешные практики должны оказывать положительное влияние на качество обслуживания клиентов, должны быть оригинальными, выходить за рамки правовых обязательств и должны быть пригодными для внедрения на других предприятиях. Например, в 2016 году кандидат, успешно выступивший в категории «Информационные механизмы», представил инициативный проект создания электроэнергетической компании, которая работает в удаленных от центра регионах страны и организует для преподавателей семинары и информационно-просветительские мероприятия по рациональному использованию электроэнергии.

*Источник: ИНДЕКОПИ, 2016 год.*

делегирует задачу защиты интересов потребителей лицам, занятым в конкретной профессиональной области, и подкрепляет ее законодательством и лицензионными соглашениями. Этот тип можно назвать «делегируемое саморегулирование» – этот термин обычно используется в области управления деятельностью юристов и врачей. Усиливается акцент на проверке, проводимой заинтересованными сторонами.

Второй тип саморегулирования предусматривает ситуацию, когда группа предприятий предпочитает самостоятельно регулировать свою деятельность и берет на себя добровольное обязательство действовать определенным образом. Это тип можно назвать «добровольное саморегулирование». Говоря простыми словами, предприятия заявляют: «Все зависит от нас». Обязательства должны выходить за рамки нормативно-правовых требований и установленных норм в сферах, где они не предусмотрены законом.

Предприятия – участники кодекса занимают небольшую долю рынка, что зачастую является слабым местом таких систем. Комитет ОЭСР по политике в отношении потребителей (КПП) изучил вопрос саморегулирования и обнаружил несоответствие: Ассоциация прямых продаж Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии занимает приблизительно 53% рынка прямых продаж, а аналогичное объединение в Новой Зеландии – 90%

рынка. Предполагается, что такой высокий показатель в Новой Зеландии обусловлен тем, что кодекс представлял собой не что иное, как подтверждение положений закона<sup>100</sup>. Этот пример раскрывает проблему добровольного подхода. Чем больше кодекс выходит за рамки законодательства, тем меньше субъект экономической деятельности будет стремиться следовать ему – только если все конкуренты не поступят так же; такое явление известно как дилемма «первопроходца».

Есть также третий, «смешанный» тип. Этот тип саморегулирования предусматривает ситуацию, когда правительства могут устанавливать критерии для систем, которые позволяют им характеризовать себя как системы саморегулирования, с целью обеспечить их соответствие характеристике. К таким критериям относятся:

- наличие выходящих за рамки законодательства преимуществ для потребителей;
- значительное влияние организации, разрабатывающей кодекс, на конкретную отрасль;
- влияние на процесс подготовки кодекса независимых организаций (таких, как органы по защите интересов потребителей или консультативные органы);

<sup>100</sup> Информация предоставлена Рабочей группе по отраслевому регулированию Комитета ОЭСР по политике в сфере потребления, 2009 год.

- наличие адекватных механизмов рассмотрения жалоб и выплата компенсаций за нарушения кодекса;
- обзор и мониторинг системы саморегулирования;
- введение санкций в случае невыполнения требований;
- предоставление потребителям достоверной информации.

При смешанном саморегулировании государство имеет законный интерес защищать «бренд» саморегулирования, в особенности когда оно, действуя от собственного имени, санкционирует существование той или иной системы. Важно, чтобы государство сохранило за собой часть законодательных полномочий на случай, если механизмы саморегулирования окажутся слишком слабыми.

Действительно, существует ряд сложных проблем, связанных с саморегулированием. Если механизмы саморегулирования будут слишком слабыми, концепция утратит смысл. С другой стороны, если саморегулирование будет иметь далекоидущие последствия, оно может стать препятствием для начала коммерческой деятельности и будет ослаблять конкуренцию. Обычно делегированное саморегулирование предполагает наиболее полный охват рынка (по сути, членство может практически стать условием получения лицензии), а добровольное саморегулирование – наименее полный. Иногда для добровольного саморегулирования характерно наличие слишком большого количества небольших систем. В Японии существует более 100 систем, которые охватывают очень узкие товарные группы, такие как соевая паста, соевый соус, печенье, очки и фортепиано, а также крупные производственные секторы, такие как бытовая электроника и банковское обслуживание. Такое расхождение в масштабе и специализации может усложнить работу по информированию потребителя<sup>101</sup>.

С появлением смешанной модели стал меняться язык саморегулирования, и возникли однотипные, но имеющие отличительные особенности концепции саморегулирования и совместного регулирования. Например, в Белой книге Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии<sup>102</sup> двум концепциям даны следующие определения.

Саморегулирование относится к процессам, при которых заинтересованные стороны (преимущественно, отраслевые) берут на себя инициативу по разработке стандартов в интересах потребителей. Официального участия правительства (или регулирующего органа) не требуется.

Совместное регулирование предполагает совместную работу регулирующего органа и отраслевых заинтересованных сторон, при этом рамочные основы обычно устанавливаются регулирующим органом. Отраслевые заинтересованные стороны могут разрабатывать подробные правила в этих рамках и брать на себя ответственность за их реализацию и контроль за выполнением. Часто стимулами для сотрудничества выступают большие полномочия, которые остались в ведении регулирующего органа.

Наметилась тенденция к осуществлению совместного регулирования, в частности в связи с тем, что оставленные за правительством полномочия позволяют ему контролировать соответствие системы стандарту и обращать внимание общественности (порой настроенной скептически) на то, что оно не отказывается от своих обязательств. В этом состояли основные положения создания Управлением добросовестной конкуренции (УДК) Системы утверждения кодексов прав потребителей, направленной на установление единообразия кодексов саморегулирования и защиты интересов потребителей. Когда кодексы не соответствовали определенным критериям, утверждение УДК отзывалось<sup>103</sup>. Система продолжает функционировать в несколько иной форме, подчиняясь Совету утверждения кодексов прав потребителей, подконтрольному Институту торговых стандартов (который сотрудничает с местными департаментами торговых стандартов). Таким образом, обеспечивается объективность «бренда» саморегулирования.

В проведенном Всемирным банком исследовании по вопросу реформирования сектора финансовых услуг в странах с переходной экономикой содержатся следующие рекомендации:

Кодекс поведения для узконаправленных финансовых институтов разрабатывается узконаправленными ассоциациями (желательно по согласованию с учреждением финансового надзора и ассоциациями защиты интересов потребителей). Всем узконаправленным институтам следует официально соблюдать

<sup>101</sup> R Simpson, 2008, *Harnessing Business and Consumer Interests: Is Statute the Only Way?*, Fair Trading Commission of Barbados 4th Annual FTC Lecture (Bridgetown).

<sup>102</sup> Department of Trade and Industry, 1999, *Modern Markets, Competent Consumers: The Government's Consumer White Paper*.

<sup>103</sup> OFT, 2004, *Consumer Codes Approval Scheme: Core Criteria and Guidance*.

кодекс, находящийся под контролем со стороны государственного учреждения или эффективного органа саморегулирования. В дополнение к этому кодексу отдельные финансовые учреждения могут разработать добровольные кодексы поведения для использования в своей деятельности. Эти кодексы должны получить широкое распространение<sup>104</sup>.

### 1. Межгосударственные кодексы

Довод в пользу саморегулирования состоит в том, что благодаря его гибкости проще осуществлять трансграничные операции. В главе VII дается обзор ряда проблем, связанных с обеспечением соблюдения прав при межгосударственном регулировании и с вопросами юрисдикции. Таких споров можно избежать благодаря межгосударственным кодексам, поскольку они не являются законами. Очевидно, в рамках многонационального предприятия должно быть довольно просто установить систему с согласованными общими критериями. Однако на международном уровне могут устанавливаться и секторальные кодексы. Ключевым элементом является публичное заявление предприятий о том, что они берут на себя обязательство следовать нормам поведения для соблюдения ряда кодексов поведения везде, где они осуществляют свою деятельность.

В сфере рекламы, например, Международная торговая палата (МТП) разработала Консолидированный кодекс практики рекламы и маркетинговых коммуникаций, в котором закреплены этические руководящие принципы для коммерческих предприятий, которые создадут единое поле деятельности и сведут к минимуму потребность в правовых и нормативных ограничениях. Кроме того, он направлен на укрепление доверия потребителей, предоставляя им гарантии того, что рекламные агентства действуют честно, законно, порядочно, правдиво и быстро и легко возместят ущерб в случае правонарушения<sup>105</sup>. Подобную работу проводят в ряде областей деятельности, в том числе в сфере рекламы на основе поведения потребителя, маркетинга пищевых продуктов и напитков, экологического маркетинга и прямых продаж<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> World Bank, 2012, *Good Practices for Financial Consumer Protection*.

<sup>105</sup> См. [www.iccwbo.org/Data/Policies/2011/ICC-Consolidated-Code-of-Advertising-and-Marketing-2011-English/](http://www.iccwbo.org/Data/Policies/2011/ICC-Consolidated-Code-of-Advertising-and-Marketing-2011-English/).

<sup>106</sup> OECD, 2015, *Industry Self-Regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests*, OECD Digital Economy Papers no. 247.

### Вставка 3. Критерии для саморегулирования

В целом кодексы для саморегулирования делятся на три типа: добровольные, делегированные и смешанные.

#### Добровольные

Санкции вводятся торговыми ассоциациями, членство добровольное, нормы могут выходить за рамки правовых требований, и аккредитация, как правило, будет подтверждаться знаком торговой ассоциации.

#### Делегированные

Правовое регулирование делегируется государством органу саморегулирования, как это обычно происходит в сфере предоставления правовых и медицинских услуг. Членство является обязательным и соответствует получению лицензии на осуществление определенного вида деятельности. Чаще всего полномочия по установлению норм будут передаваться подобным органам.

#### Смешанные

По закону членство не является обязательным, но подтверждение об «одобрении кодекса» выдается правительством, и соблюдение норм участниками может быть равносильно соблюдению правовых требований. Право на установление норм может быть передано отраслевым органом и органами по защите интересов потребителей национальному органу по разработке норм.

*Источник: OECD, 2015, Industry Self-regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests.*

### 2. Критерии для саморегулирования

С учетом представленной выше информации во вставке 3 схематично описаны критерии для систем саморегулирования, которые необходимо принимать во внимание.

Безусловно, нет совершенных систем, и необходимо учитывать возможные достоинства и недостатки. Они кратко сформулированы во вставке 4.

Отмечается ряд случаев, когда правительство не могло обеспечить адекватное государственное регулирование из-за политического лоббирования со стороны заинтересованных отраслей. Вследствие этого многие государства поддерживают осуществление саморегулирования в качестве запасного варианта, иногда под давлением лоббистских групп потребителей. Действительно, группы потребителей, как правило, предпочитают саморегулированию регулирование, но при этом предпочитают саморегулирование полному отсутствию рамочных основ. Кроме того, известны случаи, когда правительства не

**Вставка 4. Достоинства и недостатки систем саморегулирования и законов****Саморегулирование****Достоинства:**

- a) добровольные кодексы являются гибкими, их легче изменить, чем законы, они могут заполнить нормативные пробелы;
- b) благодаря кодексам можно не только предотвратить применение недобросовестной деловой практики, но и способствовать добросовестной;
- c) отрасль можно будет более тесно связать с кодексом, ею разработанным, а значит, ей будет легче и проще его соблюдать;
- d) в кодексе могут косвенно подниматься вопросы, связанные с культурой, такие как такт или порядочность, для которых очень сложно разработать законы;
- e) ожидается, что кодекс не будет предусматривать лишь соблюдение правовых норм и поэтому будет более новаторским;
- f) для возмещения ущерба может потребоваться меньше средств и времени;
- g) затраты на реализацию кодекса возьмут на себя сами предприятия отрасли;
- h) технических специалистов могут легко предоставить предприятия отрасли.

**Недостатки:**

- a) система добровольного саморегулирования распространяется лишь на ее участников;
- b) система саморегулирования с широким охватом может стать причиной антиконкурентного поведения;
- c) не являющиеся членами предприятия могут подорвать эффективность стандартов;
- d) требования могут не восприниматься всерьез, если они не прописаны в законе;
- e) разнообразие кодексов может привести в замешательство потребителей;
- f) санкции могут быть слишком мягкими (из-за нежелания подвергать дисциплинарному взысканию аналогичные компании) или слишком жесткими (вплоть до исключения из состава членов);
- g) потребители могут скептически относиться к действенности кодексов;
- h) внутри торговой ассоциации может возникнуть конфликт между представлением интересов членов и соблюдением норм;
- i) кодексы могут стать препятствием для принятия необходимых законов;
- j) контроль за кодексами может быть недостаточным.

**Законы****Достоинства:**

- a) авторитет правительства;
- b) применение мер принудительного воздействия в тех случаях, когда соблюдение является обязательным;
- c) полный охват всех секторов;
- d) гибкость в плане содержания, отсутствие запрета со стороны предприятий отрасли;
- e) доверие со стороны потребителей.

**Недостатки:**

- a) сложности с определением сроков появления нормативных актов; возможны отмены в связи с ситуацией на рынке;
- b) проявление не позитивного, а негативного подхода;
- c) как правило, в законодательстве общего характера отсутствует конкретика, а специальное законодательство представляется крайне сложным;
- d) уголовное право представляется «громоздким» и негибким;
- e) законодательными органами не учитываются непредвиденные последствия;
- f) неизбежное моральное устаревание.

*Источник: OECD, 2015, Industry Self-regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests.*

торопились принимать меры, и предприятия брали на себя инициативу и самостоятельно разрабатывали кодексы надлежащей практики. В такой ситуации оказалось предприятие «М-Песа» в Кении, которое на начальном этапе развития приняло стратегическое решение разрабатывать собственные нормативные акты

и действовать так, будто является регулируемой организацией<sup>107</sup>.

В другом случае над созданием этического кодекса, представляющего собой принципы защиты интересов клиентов, работало предприятие

<sup>107</sup> O Morawczynski and M Pickens, 2009, Poor people using mobile financial services: Observations on customer usage and impact, Focus Note CGAP Brief.

«Аксон» и другие инвесторы, вкладывающие средства в отрасль микрофинансирования. После широкой критики в адрес мексиканского банка «Компартамос», получившего прибыль в размере 150 млн долл. США, были разработаны «Принципы разумного микрофинансирования»<sup>108</sup>. Руководящие принципы микрофинансовой прозрачности были разработаны и одобрены различными НПО, учреждениями по вопросам развития и поставщиками услуг, которые работают над повышением стандартов. В Уганде Ассоциация институтов микрофинансирования разработала кодекс надлежащей практики для защиты интересов потребителей, уделив особое внимание информационной открытости и образованию в области финансов. Его приняло более 40 учреждений микрофинансирования, и его выполнение является условием для вступления в ассоциацию, а значит «свидетельством одобрения» деятельности учреждения, что способствует укреплению к нему доверия со стороны потребителей<sup>109</sup>.

#### D. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРИНОСИТ РЕЗУЛЬТАТ?

Профессор Кристофер Ходжес использует все свое красноречие, призывая к применению совместного подхода в области защиты интересов потребителей и регулирования: «основная идея состоит в обеспечении взаимодействия

между предприятиями, их участниками и государственными чиновниками на основе общего этического подхода»<sup>110</sup>. Он утверждает, что по результатам исследований в области поведенческой психологии было выявлено, что система регулирования будет наиболее эффективно воздействовать на поведение отдельных лиц в случае, если она поощряет проявление нравственности и порядочности. По его мнению, отдельные лица не будут добровольно предоставлять информацию, если боятся навлечь на себя критику или осуждение, и эта «культура обвинений» будет препятствовать обучению и развитию этической культуры, поэтому предприятия и регулирующие органы должны оказывать поддержку культуре совместной работы, открытой по своей сути, при которой жалобы принимаются с благодарностью. Некоторым это может показаться странным, однако ряд частных предприятий действительно использует эту модель и готов рассматривать жалобы в свой адрес. Тем не менее Ходжес допускает, что «там, где люди нарушают правила или ведут себя безнравственно, они ждут соответствующей реакции».

С учетом этого к СОК и саморегулированию можно применить целый ряд критериев. Во вставке 5 содержится контрольный перечень вопросов по саморегулированию и социальной ответственности корпораций.

#### Вставка 5. Контрольный перечень вопросов по саморегулированию и социальной ответственности корпораций

1. Пользуется ли система саморегулирования доверием со стороны общественности?
2. Присутствует ли вмешательство извне?
3. В состав руководящего органа входят члены, не принадлежащие к этой отрасли? Если да, насколько велико их влияние?
4. Система действует автономно от других элементов отрасли?
5. Существуют ли четкие цели и измеримые стандарты?
6. Разработаны ли четкие процедуры рассмотрения жалоб в случае нарушения кодекса?
7. Разработаны ли четкие санкции для тех, кто не соблюдает кодекс?
8. Как осуществляется контроль за соблюдением кодекса?
9. Установлены ли показатели результативности для определения эффективности системы?
10. Существует ли механизм публичной отчетности?
11. Имеют ли потребители достаточно хорошее представление об этой системе?
12. Обладает ли система адекватными ресурсами?
13. Является ли система урегулирования споров независимой в принятии решений?
14. Есть ли возможность обновлять систему по мере развития отрасли и изменения поведения потребителей?

Источник: ЮНКТАД.

<sup>108</sup> See <http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/campaign-sponsors>.

<sup>109</sup> D Baguma, 2009, *Concept Note: Consumer Code of Practice for Micro-Finance Institutions* (Accra, Association of Microfinance Institutions in Uganda, AMFIU).

<sup>110</sup> C Hodges, 2016, *Regulatory Collaboration: Empirical Evidence on Ethical Behaviour* (Oxford).

## Е. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В отношении СОК и кодексов саморегулирования традиционно существуют две точки зрения, и они предельно просты. С одной стороны, СОК и кодексы саморегулирования слишком неубедительны и на определенном этапе должны подкрепляться законом. С другой стороны, напротив, законодательное регулирование никогда не дает нужных результатов или приводит к негативным последствиям, и поэтому кодексы саморегулирования становятся решением проблемы. Следует отметить, что в течение ряда лет до начала финансового кризиса многие сомнительные практики были абсолютно законными – такая ситуация отражает, как много членов законодательных органов можно ввести в заблуждение или привлечь на свою сторону силой, и риски, связанные с необходимостью дожидаться появления соответствующих законов.

В любом случае недостатки саморегулирования и СОК часто преувеличивают; они могут иметь отчасти и даже в полной мере правовые

последствия. Например, Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов Америки предложила программу, согласно которой предприятие, которое открыто заявляет о том, что следует изложенным в кодексе принципам, но впоследствии не может их выполнить, может быть признана виновной в нечестной практике<sup>111</sup>. Это очень простой шаг, который вполне может стать хорошим связующим звеном между законодательными нормами и кодексами. В любом случае следует еще раз подчеркнуть, что кодексы должны быть чем-то большим, чем просто новой формулировкой закона. Любой кодекс, в котором просто содержится подтверждение приоритета закона, лишен всякого смысла, поскольку в нем чувствуется едва заметный намек на то, что у предприятий есть альтернатива. Нам не следует недооценивать сложности, которые могут возникнуть в случае нарушения публично взятого обязательства о соблюдении стандартов. В конечном итоге саморегулирование не препятствует введению законодательных норм; эти два подхода не противоречат друг другу, а являются взаимодополняющими.

---

<sup>111</sup> Federal Trade Commission of the United States of America, 2012, Enforceable codes of conduct: Protecting consumers across borders seminar (Washington DC, 29 November).

## VII. Закон о защите конкуренции и интересы потребителей

Поддержание и поощрение справедливых условий и конкуренции на рынке, а также обеспечение его эффективного функционирования – основа американской экономики. Для осознанного выбора потребителям и работникам необходимы как конкурентные рынки, так и информация<sup>112</sup>.

Президент Барак Обама

### A. КОНКУРЕНЦИЯ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В РПООНЗП почти нет прямых ссылок на политику в области конкуренции, однако в тексте резолюции Генеральной Ассамблеи и в руководящем принципе 22 содержатся непосредственные отсылки к Комплексу согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, принятому в ООН (неофициально известному как «Комплекс Организации Объединенных Наций»). В резолюции четко закрепляется мандат ЮНКТАД «формулировать и проводить» политику в области конкуренции наряду с политикой защиты интересов потребителей.

В руководящем принципе 22 в соответствии с текстом стандартов РПООНЗП четко сформулирован призыв к государствам-членам, ориентируясь на свои обязательства в рамках Комплекса Организации Объединенных Наций, «разрабатывать, укреплять и поддерживать в зависимости от обстоятельств меры по контролю за ограничительной или другой противоправной деловой практикой, которая может привести к причинению вреда потребителям, включая мероприятия по обеспечению соблюдения таких мер»<sup>113</sup>.

### B. ХАРАКТЕР И СВОЙСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

Конкуренция может принести выгоду с точки зрения увеличения эффективности рынка, например, стимулировать компании повысить производительность, снизить цены и развивать инновации и обеспечить производителей прибылью, способствовать установлению более низких цен, высокого качества и широкого выбора для потребителей по сравнению с менее конкурентной рыночной средой. В случае сбоев в работе рыночных механизмов законы и политика в области конкуренции являются одним из инструментов по обеспечению эффективного функционирования рынков и сокращению сбоев в их работе.

Политика в области конкуренции охватывает все государственные программы, направленные на оказание влияния на конкуренцию на рынках, и является правовой базой для реализации этих программ. По оценкам, 122 страны, включая развивающиеся, осуществили или приняли политику и законодательство в области конкуренции<sup>114</sup>. Эти законы обладают рядом свойств:

- законы о защите конкуренции существуют только на национальном уровне, за исключением таких региональных единых рынков, как Андское сообщество, КАРИКОМ, Европейский союз, МЕРКОСУР, СИЕКА и Западноафриканский валютный союз;
- критерии для определения антиконкурентного поведения применяются только к национальному рынку, и оценка аспектов благосостояния проводится, только если они затрагивают национальную юрисдикцию;
- антиконкурентное поведение, затрагивающее интересы потребителей в других странах, не принадлежит сфере национальных законов о защите конкуренции;

<sup>112</sup> Executive Order, 2016, *Steps to Increase Competition and Better Inform Consumers and Workers to Support Continued Growth of the American Economy* (15 April).

<sup>113</sup> ЮНКТАД, 2000 год, *Комплекс принципов и правил Организации Объединенных Наций по конкуренции*, TD/RBP/CONF/10/Rev.2.

<sup>114</sup> ЮНКТАД, 2015 год, *Оценка применения и осуществления Комплекса*, TD/RBP/CONF.8/2, записка секретариата.



- в связи с тем, что национальные законы о защите конкуренции направлены на защиту конкуренции в рамках национального рынка, потребители на национальном уровне получают от них прямую выгоду, а потребители в других странах – косвенную;
- в настоящее время не существует многосторонней обязательной нормативно-правовой базы для политики в области конкуренции.

### 1. Комплекс Организации Объединенных Наций в области конкуренции

Комплекс Организации Объединенных Наций пользуется значительным авторитетом на практике, особенно применительно к государствам, которые создают свои собственные структуры по контролю за конкуренцией. Особое внимание в Комплексе Организации Объединенных Наций уделено развивающимся странам и международной торговле (а точнее, ее диспропорциональности из-за антиконкурентной практики). В частности, неоднократно упоминается об опасности того, что транснациональные корпорации могут придерживаться «ограничительной деловой практики» в ущерб интересам развивающихся стран. В сущности, Комплекс сейчас является дополнением к новому разделу IV «принципы добросовестной деловой практики» (см. главу VI), так как текст Комплекса ООН в равной степени адресован правительствам и коммерческим предприятиям. В связи с этим можно вновь обратить внимание на пункты 3 и 4 раздела D Комплекса Организации Объединенных Наций. Пункт 3 раздела D гласит, что «предприятия <...> должны воздерживаться от указанных ниже видов практики:

- а) соглашений, устанавливающих цены, включая экспортные и импортные цены;
- б) участия в торгах по тайному сговору;
- в) соглашений о распределении рынков или покупателей;
- г) выделения квот на продажу и производство;
- д) коллективных действий в поддержку договоренности, таких как сговор об отказе вести дела;
- е) сговора об отказе в поставках потенциальным импортерам;
- ж) коллективного отказа в допуске к заключению соглашения или к вступлению

в ассоциацию, имеющем решающее значение для конкуренции».

Приведенный список практик в значительной степени относится к сговору между компаниями, который ведет к прямому воздействию на потребителей. Пункт 4 раздела D посвящен практике, которая принимает формы злоупотребления господствующим положением, и гласит: «предприятия должны воздерживаться от:

- а) хищнического поведения по отношению к конкурентам, например использования цен ниже себестоимости для устранения конкурентов;
- б) установления дискриминационных (т.е. неоправданно дифференцированных) цен или условий в отношении поставок или покупки товаров или услуг <...>;
- в) слияний, поглощений, совместных предприятий или других форм получения контроля горизонтального, вертикального или конгломератного характера (примечание: априори слияния не запрещены);
- г) установления цен, по которым экспортируемые товары могут перепродаваться в импортирующих странах».

В приведенный список запрещенных практик входят другие действия, такие как установление произвольных ограничений на поставки, необоснованный отказ вести дела и установление зависимости поставок от закупок других товаров.

### С. КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ

Антиконкурентные практики относятся к широкому спектру деловых практик, которым могут следовать компании или группы компаний<sup>115</sup>. Виды практик, которые считаются антиконкурентными и нарушающими закон о защите конкуренции, могут различаться от одной юрисдикции к другой и в зависимости от каждого конкретного случая. Некоторые практики могут быть немедленно запрещены (или объявлены незаконными), а другие могут рассматриваться в рамках «правила разумного подхода». На практике незаконный характер деятельности может не быть основанием для вмешательства органов по контролю за конкуренцией, так как перед принятием официальных мер все

<sup>115</sup> UNCTAD, 2000, *Manual on Formulation and Enforcement of Competition Law and Policy*, UNCTAD/DITC/CLP.

они больше уделяют внимание наличию явных последствий для рынка<sup>116</sup>.

В целом ограничивающие конкуренцию практики, такие как приведенные выше из пунктов 3 и 4 раздела D Комплекса Организации Объединенных Наций, можно разделить на две категории: горизонтальные и вертикальные ограничения конкуренции. Горизонтальные ограничения предполагают сговор с другими конкурентами на рынке и включают такие практики, как создание картелей и сговоры, а также такую политику в области ценообразования, как хищническое ценообразование, ценовая дискриминация и ценовой сговор. Вертикальные ограничения затрагивают отношения между поставщиком и распространителем и включают такие практики, как исключительное право на сбыт, рыночные ограничения по географическому признаку, отказ от сделки/продажи, поддержание цен при перепродаже и навязывание ассортимента.

Типология и описания антиконкурентного поведения тщательно задокументированы. В следующем разделе рассматриваются конкретные широко используемые концепции.

### 1. Злоупотребление господствующим положением

Главная характеристика компании, занимающей господствующее положение на рынке, – способность в значительной степени действовать независимо от своих конкурентов и потребителей (как непосредственных потребителей, так и посредников в отрасли) и, следовательно, оказывать давление, которое приводит к диспропорции на конкурентном рынке. В целом такая независимость проявляется в виде способности самостоятельно устанавливать цены и иногда даже подразумевает способность определять объемы производства и качество продукции, не принимая во внимание ответную реакцию конкурентов или потребителей на рынке.

Господствующего положения компании в любой отрасли все чаще недостаточно для привлечения внимания со стороны органов по контролю за конкуренцией. В частности, данного условия недостаточно для подозрений в нарушении политики в области конкуренции. Господствующее положение на рынке может быть достигнуто благодаря техническим новшествам и предпринимательским рискам, важным составляющим экономического прогресса. Большинство органов по контролю за

конкуренцией прилагают усилия, чтобы избежать дестимулирующего эффекта на инвестиции.

Известным примером в этой связи служит дело между Европейским союзом и компанией «Майкрософт». Компания профинансировала научные исследования для разработки ряда операционных систем, в частности Windows. В результате «Майкрософт» заняла господствующее положение на рынке. После многочисленных жалоб на протяжении длительного периода времени Европейский союз обязал «Майкрософт» предоставить информацию конкурентам в области программного обеспечения, чтобы они смогли взаимодействовать с рабочим столом и серверами Windows. В частности, «Майкрософт» должна была выпустить версию Windows без проигрывателя медиа-файлов Windows Media Player, который был исключен из пакета Windows. Кроме того, в 2004 году Европейский союз наложил самый большой штраф в своей истории. «Майкрософт» подала апелляцию, которую отклонили в 2007 году. В 2009 году ЕС провел расследование, касающееся включения одного из браузеров в операционную систему Windows, после чего «Майкрософт» предоставила потребителям возможность самостоятельно выбирать браузеры. В 2013 году из-за несоблюдения этого положения на компанию был наложен еще один штраф.

Господствующее положение на рынке – недостаточное, но в то же время обязательное условие для подозрений в злоупотреблении. Стандартным критерием для определения господствующего положения является доля компании в общем объеме рынка. Процентная доля, которая является поводом для расследования, различается между странами, но, как правило, очень маловероятно, что компания с долей менее 35% на рынке может быть или будет признана виновной в злоупотреблении господствующим положением. Единственное исключение – особые обстоятельства, при которых по каким-либо причинам все компании занимают очень высокое положение на рынке.

При подозрениях в господствующем положении и перед принятием мер необходимо представить доказательства, что компания, о которой идет речь, злоупотребляет своим господствующим положением. Злоупотребление господствующим положением может принимать следующие формы:

- прямое или косвенное навязывание несправедливых цен на закупку и продажу или других несправедливых условий торговли;

<sup>116</sup> Ссылка на пункт D4 Комплекса Организации Объединенных Наций.

- ограничение рынка, производства или технического развития в ущерб потребителям;
- установление несхожих условий в рамках идентичных соглашений с разными торговыми партнерами, в результате чего некоторые из них оказываются в неблагоприятном положении относительно конкурентов;
- наложение дополнительных обязательств при заключении контракта, которые по своему характеру или в соответствии с коммерческим использованием не связаны с основными контрактами.

К примерам злоупотребления господствующим положением относится установление чрезмерно высоких цен на продукцию по отношению к ее себестоимости или чрезмерно низких цен, с тем чтобы поставить конкурентов в невыгодное положение. Кроме того, компании не могут отказываться вести дела с другими компаниями, если посредством такого отказа могут снизить конкуренцию на продукцию, в сфере продажи которой занимают господствующее положение. Злоупотребление господствующим положением может иметь место при изменении структуры господствующей компании, например при поглощении или слиянии.

Как уже отмечалось, основанием для принятия мер являются доказательства нанесения ущерба потребителям, обусловленного антиконкурентной практикой. В инструментарии ОЭСР в сфере защиты прав потребителей<sup>117</sup> содержится интерпретация понятия «ущерб потребителям» с точки зрения принятия решения о вмешательстве.

«При принятии решения о вмешательстве необходимо учитывать следующее:

- Масштаб ущерба потребителям. Вмешательство возможно, если небольшой ущерб нанесен большой группе потребителей или наоборот, небольшой группе потребителей нанесен очень большой ущерб <...>
- Кому нанесен ущерб. Оказывается ли несоразмерное воздействие на некоторые группы, <...> такие как дети, пожилые люди или другие социально уязвимые группы населения.
- Предполагаемая продолжительность периода причинения ущерба потребителям. Возрастет ли размер ущерба.

- Каковы возможные последствия отсутствия стратегических мер. Необходимо принять во внимание политические, социальные и экономические последствия при отсутствии стратегических мер.
- Есть ли другие значительные последствия для экономики. Влечет ли за собой проблема, связанная с потребителями, ущерб другим заинтересованным сторонам. Ведет ли она, например, к нарушению конкуренции между компаниями».

Очевидно, что при принятии решения необходимо соблюдать баланс между большим количеством факторов, приведенных выше, и неизбежно такие решения будут ошибочными. В этом контексте понятно, что органы по контролю за конкуренцией должны проявлять осмотрительность перед принятием мер. Оценка ущерба в соотнесении с корпоративной практикой – аргумент в пользу того, чтобы органы по контролю за конкуренцией и органы по защите прав потребителей координировали свои действия и, возможно, функционировали на базе одного ведомства.

Неопределенность вокруг понятия «злоупотребление господствующим положением» демонстрирует важность включения социальноэкономического критерия на макроуровне в определение нарушений конкуренции. Применительно к развивающимся странам господствующее положение национальной компании необходимо рассматривать, принимая во внимание ее другое значение во внутригосударственном контексте. Важное значение в процессе принятия решений имеет социальная роль компании (особенно если она оказывает коммунальные услуги), а также ущерб национальным интересам, который неизбежен, если единственная альтернатива господству на национальном рынке – иностранная конкуренция. Многие представители развивающихся (а также других) стран утверждают, что регулирующие органы должны придавать этим соображениям не меньшее значение, чем вопросам географии и продукции рынков. Схожее расширение компетенции можно проследить в эволюции политики в области конкуренции в Европейском союзе, где антиконкурентное поведение запрещено, но стратегические цели на законодательном уровне не закреплены. Очевидно, что, несмотря на стремление защитить интересы потребителей, все еще сохраняется понятие «общественный интерес». Например, в деле компании «Телиасонера» (C-52/09) Суд Европейского союза (СЕС) постановил, что нормы в области

<sup>117</sup> OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*.

конкуренции направлены на решение следующей задачи: «предотвратить нарушение свободной конкуренции в ущерб общественным интересам, отдельным компаниям и потребителям, тем самым обеспечивая благосостояние Европейского союза». Это очень общее определение согласуется с широко обсуждаемой в потребительском праве направленностью, согласно которой развитие внутреннего рынка, способного конкурировать с интересами отдельных потребителей, рассматривается как по своей сущности законная цель.

## 2. Картели и сговоры

Картель – официальное соглашение между компаниями в олигополистической отрасли. Члены картеля могут договориться в отношении цен, общего объема отраслевого производства, доли в общем объеме рынка, распределения потребителей, распределения территорий, сговора на торгах, создания общих агентств по продаже и распределения прибыли или нескольких из этих вопросов. Картели создаются к взаимной выгоде компаний-членов. Теория «кооперативной» олигополии служит основой для анализа процесса формирования и экономических эффектов картелей. Как правило, картель пытается функционировать по принципу монополии, вводя ограничения на объем отраслевого производства, повышая или устанавливая цены с целью извлечения большей прибыли. Термин «сговор» применяется к неофициальным объединениям, заговорам или соглашениям с целью создания картеля или достижения схожих с его деятельностью результатов. В связи с тем, что картели и сговоры приводят к одинаковым экономическим эффектам, эти термины, как правило, взаимозаменяемы.

Необходимо провести различие между государственными и частными картелями. В случае с государственными картелями правительства могут устанавливать и обеспечивать соблюдение правил, иногда известных как «механизмы упорядоченного сбыта», в отношении цен и объемов производства. Примерами государственных картелей служат экспортные картели и картели судовладельцев. Во многих странах в отраслях, которым, как считается, требуется установление ценовой и производственной стабильности, и/или рационализация отраслевой структуры и избыточных мощностей, разрешены «депрессивные» картели. Например, в Японии они разрешены в сталелитейной и алюминиевой промышленности, кораблестроении и различных отраслях химической промышленности.

Примерами международных картелей, которые сопряжены с соглашениями между различными национальными правительствами, являются международные торговые соглашения на такую продукцию, как кофе, сахар, бокситы, олово, каучук, пальмовые продукты и нефть. Кроме того, правительства разных стран формируют кризисные картели для различных отраслей или товаров для установления цен, а также рационализации производства и распределения в периоды острого дефицита. Таким образом, правительства могут оказывать международным картелям содействие, которое бы не оказывали картелям в частном секторе. Похожий подход применяется для сельскохозяйственного сектора в качестве «исключения» из антидемпинговых положений ВТО (направленных на предупреждение хищнического ценообразования).

Члены частных картелей, напротив, заключают соглашения об условиях для своей взаимной выгоды, о которых неизвестно внешним сторонам.

Для успешного функционирования картелей необходимо, чтобы их члены «координировали действия» и «соблюдали договоренности». В данном случае имеется в виду, что члены картелей могут выявлять случаи несоблюдения договоренностей и применять санкции к нарушителям. Такие условия иногда сложно соблюдать, поэтому картели могут со временем распасться. В то же время они могут стабильно функционировать и существовать на протяжении длительного периода времени.

Сговор не всегда подразумевает четко выраженные согласие или коммуникацию между компаниями. В олигополистических отраслях компании проявляют тенденцию к взаимозависимости в решениях относительно цен и объемов производства таким образом, что действия каждой компании влияют на или влекут за собой ответную реакцию со стороны другой компании или компаний. В таких ситуациях олигополистические компании могут учитывать действия своих конкурентов и координировать действия между собой по аналогии с картелем без выраженного или открытого согласия. Тем не менее необходимо подчеркнуть, что есть олигополистические рынки без сговора и не олигополистические рынки, где есть сговор.

Можно выделить следующие факторы, способствующие заключению соглашений об установлении цен:

- способность поднимать и удерживать отраслевые цены. Однако при низких барьерах для доступа на рынки или наличии альтернативных товаров сговор

может не дать результатов, и у компаний не будет стимула вступить в соглашение. Безусловно, государства путем повышения барьеров для доступа через квоты или пошлины могут способствовать усилению тенденции к олигополии;

- компании рассчитывают на то, что сговоры будет сложно обнаружить или что они не повлекут за собой суровое наказание. Если размер санкций меньше прибыли от вступления в сговоры, то компании могут по-прежнему прибегать к такой практике;
- низкие организационные расходы. Если переговоры между компаниями затягиваются и затраты на обеспечение выполнения обязательств/контроль высоки, компаниям может быть сложно заключить соглашения;
- в отрасли производится однородная или очень схожая продукция. Соглашения о единых ценах сложно заключить в том случае, если товары различаются по своим свойствам, таким как качество и долговечность. В таких условиях компаниям сложно определить, чем обусловлены различия в цене реализации: например, изменениями предпочтений покупателей или мошенничеством компаний в форме тайного снижения цен;
- отрасль высококонцентрирована: другими словами, несколько крупных компаний производят основной объем продукции. В условиях небольшого количества компаний в отрасли затраты на организацию сговора, как правило, невысоки. Кроме того, вероятность определения, какие фирмы не соблюдают установленные цены, значительно возрастет. Несмотря на то что в целом в сговоры легче вступать в условиях небольшого количества продавцов и однородности товаров на рынке, соглашения об установлении цен могут также заключаться в рамках продажи сложной продукции;
- отраслевые или торговые объединения. Часто ассоциации служат основой для координации экономической деятельности и обмена информацией, что может способствовать вступлению в сговор. Теоретически в ситуацию может вмешаться бдительная ассоциация потребителей, призвав органы по контролю за конкуренцией принять меры, однако такое вмешательство требует определенных технических и правовых ресурсов,

которые ассоциациям может быть сложно мобилизовать.

Кроме того, на каждом конкретном рынке есть факторы, которые могут ограничивать вступление в сговоры. К таким факторам относятся: неоднородность продукции, разница в затратах разных компаний, циклические изменения условий ведения бизнеса, степень осведомленности потребителей, технический прогресс, нечастая покупка продукции, различные ожидания компаний и стимулы к секретному снижению цен для увеличения доли на рынке.

В силу самого своего характера сговор между компаниями с целью повышения или установления цен и сокращения производства, как правило, считается большинством надзорных органов самым серьезным нарушением законов о защите конкуренции. Тем не менее даже здесь есть исключения. Практически во всех странах «общественный договор» требует от ассоциаций специалистов с академическим образованием (в области медицины, права и т.д.) следить за соблюдением членами профессионального кодекса. В свою очередь, ассоциации могут устанавливать правила выхода и ухода и даже имеют ограниченные права на установление согласованных цен. В некоторых странах также есть исключения для сельскохозяйственных картелей или картелей с участием кооперативов или малых и средних предприятий. Во многих странах функционирование экспортных картелей не только допускается, но и поощряется. Так, Европейская комиссия Европейского союза и Соединенные Штаты Америки использовали механизмы субсидирования экспорта, которые подверглись жесткой критике со стороны других стран из-за их разрушительных последствий. До достижения соглашения в конце 2015 года этот вопрос был камнем преткновения на переговорах в ВТО. В нескольких государствах безнаказанно действуют импортные картели. Крайне важно, что сопоставление мер антимонопольных органов в отношении картелей и злоупотребления господствующим положением показывает, что часто применительно к картелям имеется презумпция незаконности, в то время как в отношении господствующего положения она отсутствует<sup>118</sup>.

<sup>118</sup> A Jones and A Albers-Llorens, 2014, A landscape of diversity: The consumer in competition law, paper for «The Images of the Consumer» conference (University of Oxford, March).

### 3. Слияния и поглощения

Слияние – это объединение или соединение двух или более компаний в составе существующей компании или вновь созданной компании. Таким образом, компании могут увеличить свои размеры и освоить существующие и новые области экономической активности и рынки. Поглощение несколько отличается от слияния. В общем смысле поглощение – это покупка одной компании другой. В данном случае приобретенная компания теряет свои отличительные черты. Целью слияния компаний или приобретения другой компании может быть стремление повысить экономическую эффективность, приобрести влияние на рынке, диверсифицировать деятельность, выйти на новые географические рынки или реализовать финансовые и иные синергизмы.

Безусловно, слияния и поглощения сами по себе не вызывают возражений. Во многих развивающихся странах государство поощряет или даже навязывает слияния, считая, что в конкретной сфере компаний слишком много и они неэффективны («аргумент эффективности»). Таки меры считаются особо необходимыми в условиях либерализации рынков и неизбежного выхода на рынок иностранных компаний, что на разных рынках может привести к разным последствиям. Особое внимание уделяется финансовому сектору (банковские услуги, страхование и т.д.), сектору мобильной и спутниковой связи и кораблестроению, где государство даже устанавливает число компаний, которым будет разрешено работать в данной отрасли по истечении конкретного периода времени.

При принятии решений органы по регулированию конкуренции должны принимать во внимание ряд соображений. На практике во многих случаях итоговое решение остается не за ними. Правительства рассматривают регулирование конкуренции как один из инструментов экономической политики. Поэтому изменения в правительстве часто приводят к изменениям в политике, и в результате политика в области конкуренции проводится менее активно.

#### D. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

В настоящее время взаимодействию защиты конкуренции и защиты прав потребителей уделяется самое пристальное внимание. Развитию этого направления способствовал ряд изменений. Одно из них связано с утверждением концепции «свободного рынка». В 1980-е, и в особенности

в 1990-е годы, многие развивающиеся страны провели крупные рыночные реформы, которые привели к значительному снижению роли государства в экономике в результате широкомасштабного процесса приватизации, дерегулирования, а также внутренней и внешней финансовой либерализации. Однако на практике приватизация часто означала замену государственной монополии частной. Таким образом, политика и законодательство в области конкуренции воспринимаются в качестве дополнительного инструмента защиты прав потребителей, в особенности в странах-развивающихся рынках Центральной и Восточной Европы, в которых, например, защита прав потребителей часто передается в ведение антимонопольных органов, как указано в главе IV.

Участники круглого стола ОЭСР по передовой практике в 2015 году обратили внимание на постепенные изменения в институциональной архитектуре антимонопольных органов и тенденцию к сближению аспектов конкуренции, отраслевого регулирования и государственных закупок<sup>119</sup>. Республика Корея дает пример такого рода – здесь в 2008 году Комиссия по добросовестной торговле приняла функции по защите прав потребителей, ранее находившиеся в ведении Министерства финансов. В последнее время эта тенденция получила особое распространение в Северной Европе. Финляндия (где Генеральный директор по защите прав потребителей также является омбудсменом по делам потребителей), Ирландия, Дания и Нидерланды двигаются в этом направлении. Федеральная торговая комиссия (ФТК) Соединенных Штатов Америки уже на протяжении долгого времени объединяет под одной крышей подразделение по защите потребителей и подразделение по конкуренции, каждое из которых отвечает, однако, за свое направление. Например, в недавнем случае покупки компанией «Фейсбук» мессенджера «Уотсап» оба подразделения Комиссии проводили отдельные расследования: Бюро по защите потребителей рассматривало не вопросы конкуренции, которые очевидным образом находятся в ведении Бюро по конкуренции, а гарантии неприкосновенности частной жизни потребителей. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии Управление по добросовестной торговле и Орган по защите конкуренции были объединены в Орган по конкуренции и рынкам, чьи полномочия согласуются с полномочиями отраслевых регулирующих органов. Контроль рынка осуществляется Службой торговых стандартов, которая функционирует на местном

<sup>119</sup> OECD Secretariat, 2015, *Institutional Design*, DAF/COMP/M(2014)3/ANN4/Final.

уровне в форме подразделений в местных органах власти. Тем не менее существуют исключения. Исландия и Япония пошли по другому пути, а в Российской Федерации Антимонопольная служба по-прежнему отделена от службы по надзору в сфере защиты прав потребителей, Роспотребнадзора. В ЮАР вопросы защиты прав потребителей находятся в компетенции Министерства торговли и промышленности, а регулированием конкуренции и правоохранительной деятельностью в этой области занимается специально созданный законом орган – Комиссия по конкуренции.

Другой фактор, влияющий на институциональную архитектуру, – постоянно растущее число международных и региональных организаций, которые взяли на себя четкие обязательства, касающиеся политики и законодательства в области конкуренции, и в этой связи подчеркнули роль, которую данные меры могут сыграть в защите прав потребителей. Таким образом, вопросы защиты прав потребителей заняли центральное место. Примерами таких организаций служат ЮНКТАД, ОЭСР и Международная сеть конкуренции (МСК). Подробнее о них – во вставке 6.

#### **Е. СЛОЖНОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СОГЛАСОВАННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ: НЕЖЕЛАНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ УХОДИТЬ К КОНКУРЕНТУ**

Основной и главной целью конкуренции является обеспечение потребительского выбора. Чтобы потребители могли воспользоваться правом выбора, им необходимо знать об альтернативах. Тем не менее, даже если на рынке имеется товар-заместитель или товар по более низкой цене, потребители не всегда пользуются правом выбора. В классической экономической

теории это считается парадоксом и проблемой. В последнее время вырос интерес к применению методов поведенческой экономики для изучения поведения потребителей, в частности, поиска (например, сколько времени потребители тратят на поиск и из какого количества игроков на рынке они выбирают) и ухода к конкуренту (например, как потребители реагируют на разницу в ценах у разных производителей одной отрасли). Порой подразумеваемый вывод таких исследований заключается в том, что потребители упрямо отказываются воспринимать свои интересы.

Все же, что, если потребители правы в своей осторожности? Как показал финансовый кризис, когда защита прав потребителей строится не на регулировании на верхнем уровне, а на раскрытии информации поставщиком, риски могут перейти к потребителям. Здесь при разработке политики возникает серьезная проблема, поскольку не следует впадать в противоположную крайность, отрицая преимущества перехода потребителей к конкуренту. Таким образом, при разработке политики необходимо рассмотреть другие меры, такие как регулирование поведения поставщиков одновременно с обеспечением большей прозрачности ценовой политики; например, такие меры были применены в банковском секторе во Франции в 2010 году. Соответственно, меры политики призваны сыграть важную роль в усилении защиты прав потребителей, в частности путем повышения качества доступной информации и устранения запретительных издержек перехода к конкуренту. Для устранения таких издержек необходимо изучать условия договоров с потребителями или вновь анализировать их использование, так как подобные договоры стали «обычной практикой» (например, в сфере банковских услуг и страхования). Иногда упор на раскрытие информации и обеспечение прозрачности для достижения реальной конкуренции и использования возможности выбора оказывался недейственным.

**Вставка 6. Международные организации и сети, занимающиеся вопросами политики в области конкуренции****Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)**  
**[www.unctad.org](http://www.unctad.org)**

Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), созданная в 1964 году, ставит задачу благоприятствующей развитию интеграцию развивающихся стран в мировую экономику. ЮНКТАД – узловое звено комплексного рассмотрения в Организации Объединенных Наций проблематики торговли и развития и взаимосвязанных вопросов торговли, финансов, технологий, инвестиций и устойчивого развития. Конференция также служит узловым звеном для рассмотрения вопросов конкуренции и защиты прав потребителей. ЮНКТАД – это форум для межправительственных дискуссий, опирающихся на обсуждение с экспертами и обмен опытом с целью достижения консенсуса. Чтобы внести существенный вклад в обсуждения экспертов и представителей правительств, ЮНКТАД проводит исследования, анализ политики и сбор данных. В сотрудничестве с другими организациями и странами-донорами ЮНКТАД оказывает техническую помощь с учетом потребностей развивающихся стран, уделяя особое внимание нуждам наименее развитых стран и стран с переходной экономикой. ЮНКТАД проводит ежегодное совещание экспертов по вопросам конкуренции, в том числе экспертов организаций и независимых экспертов, а именно Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Ее совещания проходят параллельно с совещаниями Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты интересов потребителей.

**Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)**  
**[www.oecd.org](http://www.oecd.org)**

ОЭСР – межправительственная организация, помогающая государствам решать экономические, социальные и связанные с управлением проблемы глобальной экономики. В состав ОЭСР входят 34 государства-члена, объединенные приверженностью демократической форме правления и рыночной экономике. Организация активно поддерживает отношения со многими другими государствами (в частности, со странами БРИКС), НПО и гражданским обществом, имея глобальный охват. Организация хорошо известна своими публикациями и статистикой, и ее деятельность охватывает экономическую и социальную проблематику, от макроэкономических вопросов до сферы торговли, образования, развития, науки и инноваций. ОЭСР играет весомую роль в содействии эффективности государственного и корпоративного управления. С помощью отраслевого мониторинга она помогает правительствам обеспечить динамичность ключевых областей экономики. Решая возникающие вопросы и определяя, какие меры будут эффективными, организация помогает директивным органам устанавливать стратегические ориентиры. Она хорошо известна своими исследованиями и обзорами по отдельным странам. ОЭСР разрабатывает международно признанные правовые акты, решения и рекомендации для содействия распространению передового опыта в сферах, где для прогресса отдельных стран в глобальной экономике требуются многосторонние соглашения. Распределение выгод также является крайне важным направлением деятельности организации, как показала ее деятельность, связанная со странами-развивающимися рынками, устойчивым развитием, территориальной экономикой и оказанием помощи. В основе деятельности ОЭСР лежат диалог, консенсус и коллегиальная оценка. Принцип консенсуса выражен в том, что правительства могут заблокировать и блокируют положения проекта политических рекомендаций, против которых они возражают. Совет, руководящий орган организации, состоит из представителей государств-членов.

**Международная сеть конкуренции (МСК)**  
**[www.internationalcompetitionnetwork.org](http://www.internationalcompetitionnetwork.org)**

МСК – неофициальная проектно-ориентированная сеть антитрестовских ведомств развитых и развивающихся стран, построенная на началах консенсуса, которая рассматривает вопросы применения антитрестовского законодательства и антимонопольной политики, представляющие общий интерес, и разрабатывает предложения относительно процессуального и материального сближения с помощью повестки дня и структуры, нацеленных на результат. МСК содействует распространению опыта и передовой практики в антитрестовской области, поддерживает информационно-разъяснительную роль антитрестовских ведомств и стремится к активизации международного сотрудничества. Деятельность МСК осуществляется на добровольных началах и на основе доброй воли и сотрудничества на высоком уровне между участвующими юрисдикциями. Основополагающую роль играют многочисленные контакты, уже существующие между заинтересованными организациями. МСК функционирует на проектной основе, не ставит задачу заменить или координировать работу других организаций и не занимается какой-либо нормотворческой деятельностью. МСК предоставляет своим членам возможность поддерживать регулярные контакты, в частности с помощью проведения ежегодных конференций и совещаний по рассмотрению хода работы. В тех случаях, когда по итогам проектов МСК достигается консенсус в отношении рекомендаций, решения о необходимости и способах выполнения рекомендаций с помощью, в зависимости от обстоятельств, односторонних, двусторонних или многосторонних механизмов принимаются отдельными антитрестовскими ведомствами. В состав МСК входят 138 национальных и многонациональных органов по вопросам конкуренции, уполномоченных следить за соблюдением антитрестовского законодательства в рамках 119 представленных юрисдикций.



## Ф. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вероятно, взаимоотношения между конкуренцией и защитой прав потребителей всегда будут сложными. В большинстве случаев антимонопольное законодательство и политика появились не из-за выступлений потребителей. Тем не менее после их принятия потребители и организации, представляющие их, стали воспринимать законодательство и политику в области конкуренции как средство, которое помогает лучше защитить права потребителей. В целом органы по регулированию конкуренции занимаются вопросами спроса, а органы по защите прав потребителей – вопросами предложения. Такой дихотомический подход привел к узкому пониманию содержания антиконкурентного поведения и ограниченным методам борьбы с таким поведением.

Как профессор Алан Фелс выразился на заседании круглого стола ОЭСР в 2015 году<sup>120</sup>, конкуренция обычно непопулярна среди населения, а защита потребителей – наоборот, популярна («как блюститель прав слабых»); конкурентные органы запрещают («вы не должны»), а органы по защите потребителей предписывают («вы должны»); конкуренция обычно проявляется апостериори, в то время как регулирование обычно существует априори. Хотя его антитезы утрированы и для каждой из них можно подобрать исключения, они демонстрируют взаимодополняемость обеих сфер политики.

<sup>120</sup> OECD, 2015, Best Practice Roundtable on Competition Policy; см. также A Fels and H Ergas, 2014, *Institutional Design of Competition Authorities* (OECD).

## VIII. Международное сотрудничество

### A. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В резолюции 70/186 Генеральной Ассамблеи о защите интересов потребителей от 22 декабря 2015 года признается ценность «координации и партнерского взаимодействия с существующими многосторонними организациями»<sup>121</sup>. В руководящем принципе 1 среди целей РПООНЗП названо расширение «международного сотрудничества в области защиты интересов потребителей». Действительно, международное сотрудничество составляет сердцевину пересмотренных руководящих принципов.

В ходе пересмотра раздела VI РПООНЗП о международном сотрудничестве он был значительно расширен. В руководящем принципе 79 содержится призыв к государствам-членам налаживать сотрудничество в сфере обмена информацией о политике и мерах в области испытаний, информирования потребителя и проведения программ учебной подготовки. В руководящем принципе 80 говорится о необходимости укреплять обмен информацией о запрещенных или изъятых из оборота товарах, а также о товарах, в отношении которых действуют ограничения, что имеет чрезвычайно важное значение для обеспечения безопасности потребителя. В руководящем принципе 81 говорится о необходимости обеспечить ненанесение ущерба потребителю даже при разнице в качестве, что является сложным вопросом оценки. В руководящем принципе 82 содержится призыв к сотрудничеству в целях борьбы с международным мошенничеством, при этом в руководящем принципе 83 приводится оговорка о том, что национальные учреждения по защите интересов потребителей сохраняют свои полномочия, а государствам-членам, возможно, необходимо «не допускать создания помех» для работы учреждений по защите интересов потребителей в других юрисдикциях. Руководящий принцип 85 предусматривает заключение двусторонних и многосторонних договоренностей; в

руководящих принципах 86 и 87 «ведущая роль» в конкретных вопросах правоприменительной деятельности отводится назначенным органам. Руководящий принцип 88 гласит, что национальные полномочия по проведению расследований и обмену информацией должны распространяться также на сотрудничество с соответствующими органами других государств в сфере судебной и межведомственной правоприменительной деятельности.

В руководящих принципах 91 и 92 говорится о рациональном потреблении в свете научно-технического обмена и наращивания потенциала. В руководящем принципе 93 отмечается необходимость содействия информационно-просветительским программам для потребителей.

В других разделах особо отмечается необходимость сотрудничества между государствами-членами в разбирательстве дел, включающих международные аспекты: в новых разделах об электронной торговле (руководящий принцип 65), финансовых услугах (руководящий принцип 68) и туризме (руководящий принцип 78).

В докладе ЮНКТАД об осуществлении 2013 года перечислен целый ряд инициатив в сфере сотрудничества между государствами-членами<sup>122</sup>. В нем перечислено несколько двусторонних соглашений о сотрудничестве, в частности между Перу и Чили; Чили и Европейским союзом; Доминиканской республикой и Панамой, а также Мексикой и Соединенными Штатами Америки, которые обычно предусматривают обмен информацией и деятельность по наращиванию потенциала.

На региональном уровне предпринимаются многие шаги, в том числе в рамках Комитета по защите прав потребителей Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Организации американских государств и ее Межамериканской системы быстрого оповещения (СИАР), Андского сообщества, Программы ЮНКТАД по вопросам конкуренции и защиты интересов потребителей для Латинской Америки (КОМПАЛ), Центральноамериканского совета по защите прав потребителей, Иберо-

<sup>121</sup> A/RES/70/186.

<sup>122</sup> ЮНКТАД, 2013 год, «Доклад об осуществлении руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (1985–2013 годы)», записка секретариата ЮНКТАД.

американского форума государственных органов по защите прав потребителей (ФИАГК), Тихоокеанского Альянса, Общего рынка Юга (МЕРКОСУР), Южноамериканского союза наций (УНАСУР), программы ЮНКТАД-БВСА для Ближнего Востока и Севера Африки, АФРИКОМП ЮНКТАД, Африканского диалога по правам потребителей, Таможенного союза Юга Африки, Сообщества развития Юга Африки, Совета Европейского союза по вопросам сотрудничества в области защиты интересов потребителей и инициатив Европейской комиссии.

На многостороннем уровне некоторые государства-члены Организации Объединенных Наций участвуют в работе форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, Международной сети по вопросам защиты прав потребителей и правоприменительной практики (ИКПЕН, см. ниже) и ОЭСР. В работе комитета ОЭСР по вопросам потребительской политики активно и регулярно участвуют наблюдатели из числа стран, не являющихся членами этой организации (в частности, Колумбия и Египет).

В рамках системы Организации Объединенных Наций и глобального межправительственного форума по вопросам защиты интересов потребителей координационным центром является ЮНКТАД. В соответствии с руководящими принципами ЮНКТАД должна осуществлять различную деятельность по сотрудничеству, в том числе: а) изучать связь между конкуренцией и вопросами защиты прав потребителей; б) проводить обзоры в государствах-членах и составлять рекомендации для них в сфере потребительского права и политики; в) проводить обучение и осуществлять деятельность по наращиванию потенциала в области защиты прав потребителей в государствах-членах; d) содействовать региональным и многосторонним инициативам. Далее в этой главе эти вопросы освещаются более подробно.

Таким образом, очевидно, что идет активный обмен информацией о политике в области защиты прав потребителей и об осуществлении соответствующих мер, а многие члены уже могут обоснованно заявить о выполнении этих положений РПООНЗП. Однако остается одна нерешенная проблема: применимые правовые нормы и юрисдикция.

## В. ПРИМЕНИМЫЕ ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ЮРИСДИКЦИЯ

То, что вопросы международного сотрудничества освещены в РПООНЗП крайне подробно, указывает на интерес к преодолению преград в межведомственном сотрудничестве. В упомянутой выше резолюции 70/186 об этом говорится прямо: «отдельные вопросы защиты интересов потребителей, в частности вопросы о применимых правовых нормах и юрисдикции, могут наиболее эффективно решаться на основе международных консультаций и сотрудничества». Термин «применимые правовые нормы и юрисдикция» не встречается в тексте РПООНЗП, хотя в руководящем принципе 39 содержится призыв к расширению доступа к средствам правовой защиты и механизмам урегулирования споров, особенно в случаях споров с международным элементом. В пункте 54vi руководящих принципов ОЭСР по электронной торговле, на который ссылаются РПООНЗП, правительствам предлагается «рассмотреть роль применимых правовых норм и юрисдикции в укреплении доверия потребителя к электронной торговле»<sup>123</sup>.

В руководящем принципе 90 есть отсылка к руководящим принципам ОЭСР в области защиты потребителей от мошеннической и вводящей в заблуждение международной коммерческой практики, в пункте III.A которых рассматривается возможность коллизии юрисдикций:

Государствам-членам следует наращивать сотрудничество в борьбе с мошеннической и вводящей в заблуждение международной коммерческой практикой при понимании, что сотрудничество в проведении конкретных расследований или в конкретных случаях находится на усмотрении правоприменительного органа по защите прав потребителей, которому была направлена соответствующая просьба. Такой орган может отказаться сотрудничать по конкретному расследованию или разбирательству, или выдвинуть условия для сотрудничества, или ограничить его на основании того, что, по его мнению, удовлетворение такой просьбы о сотрудничестве противоречит соответствующим законам, его интересам или приоритетам, либо в связи ограниченностью ресурсов или в случае отсутствия обоюдной заинтересованности

<sup>123</sup> ОЭСР, 2016 год, *Руководство для защиты потребителей в сфере электронной торговли: Рекомендация ОЭСР*.

в данном расследовании или разбирательстве<sup>124</sup>.

Может сразу же возникнуть вопрос, учитывают ли национальные органы в рамках столь неопределенных обязательств в достаточной степени интересы иностранных потребителей. Возможно, этот вопрос стоит обсуждать, однако такая его постановка не вполне справедлива. Что, если масштабы или число случаев мошеннической и вводящей в заблуждение деятельности на национальном уровне намного больше, чем на международном? Органы по защите прав потребителей постоянно вынуждены определять приоритетность каждого случая даже при отсутствии международного измерения, поэтому неудивительно, что принятие таких решений усложняется в случае разбирательств, имеющих международный элемент, что снижает шансы на успех. Что касается международного частного права, то некоторые, но не все, государства-члены ввели специальные коллизионные нормы для защиты прав потребителей (в частности, государства-члены Европейского союза, Аргентина, Китай, Российская Федерация и Япония). Многие страны ввели в законодательство нормы для установления особой юрисдикции для дел, включающих международные аспекты, добавив потребителей в сферу действия своего законодательства, часто с привлечением судебного органа в стране постоянного жительства потребителя.

Предпринимались попытки ввести общий принцип, позволяющий определять, законодательство какой страны имеет приоритет. В частности, Ассоциация международного права разработала принцип «наиболее благоприятного режима защиты», в соответствии с которым «желательно разрабатывать стандарты и применять нормы международного частного права, которые предоставляют потребителям право получать наиболее благоприятную для них защиту»<sup>125</sup>.

## 1. Пример туризма

Очевидной сферой международного сотрудничества является туризм, особенно учитывая, что страна проживания здесь часто не является местом совершения предполагаемого нарушения. Пересмотренные РПООНЗП заложили новую основу для удовлетворения нужд туристов и путешественников. В руководящем принципе 78 говорится следующее:

Государства-члены должны разрабатывать стратегии в области защиты прав потребителей, в которых надлежащим образом учитываются вопросы сбыта и предоставления товаров и услуг в области туризма, включая путешествия, размещение и владение собственностью с правом проживания в определенное время. Государства-члены должны, в частности, решать проблемы, возникающие в связи с такой деятельностью и носящие трансграничный характер, в том числе посредством сотрудничества между правоохранительными органами и обмена информацией с другими государствами-членами; кроме того, им следует сотрудничать с соответствующими заинтересованными сторонами в сфере туризма и путешествий.

По некоторым параметрам туризм – это один из двух крупнейших секторов в мире, уступающий лишь сельскому хозяйству. Тем не менее в ходе обсуждений стратегий защиты прав потребителей этому сектору не уделяют должного внимания. Для устранения очевидных уязвимых мест может потребоваться международное сотрудничество, причем необходимо отметить, что руководящие принципы применяются как в сфере путешествий, так и туризма. Таким образом, предусмотренная защита может распространяться и на трудящихся-мигрантов.

В некотором отношении защищать права туристов стало сложнее по двум главным причинам. Первая связана с масштабом: в 2012 году впервые число прибывающих превысило отметку в один миллиард. Вторая причина кроется в том, что в связи с ростом популярности онлайн-бронирования и снижением спроса на услуги туристических агентств в стране происхождения часто не существует поставщика услуг, несущего ответственность. Например, в Бразилии две трети иностранных туристов не обращались в туристическое агентство в стране проживания<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> ОЭСР, 2003 год, *Руководящие принципы для защиты потребителей от мошеннической и вводящей в заблуждение трансграничной коммерческой практики*, рекомендация Совета.

<sup>125</sup> IIA, 2012, *Statement on the Development of International Principles on Consumer Protection*, resolution no. 4 (Sofia). Более подробную информацию можно найти в резолюции АМП 1/2016, в том числе в *Руководящих принципах по внедрению передового опыта в вопросе правовых норм, применимых к международной защите прав потребителей* (Йоханнесбург, семьдесят седьмая конференция АМП).

<sup>126</sup> С Lima Marques, 2013, *The need for a global cooperation network to protect foreign tourists/consumers and the comeback of private international law*.

Две страны особенно настаивают на усилении защиты прав туристов – это Бразилия и Китай. Бразилия делает это отчасти в силу двух приближающихся спортивных мероприятий мирового масштаба – Чемпионата мира по футболу 2014 года и Олимпийских игр 2016 года; Китай – из-за самого масштаба и резкого роста объемов внутреннего и внешнего туризма<sup>127</sup>. Правительство Бразилии содействует принятию проекта международной конвенции о защите прав туристов и путешественников на ежегодной Гаагской конференции по международному частному праву<sup>128</sup>. Профессор Клаудиа Лима Маркес, сторонница реформ в этой области, отмечает, что меры должны приниматься не *ex post*, а *ex ante*. Таким образом, договоренности должны заключаться не в стране проживания, а в стране назначения, что позволит по возможности избегать трансграничных судебных разбирательств. Соответственно, в проекте конвенции предусматривается назначение органа в принимающем на себя обязательства государстве, обладающего полномочиями по предоставлению консультаций, помощи и посреднических услуг, а также в случае необходимости вспомогательных средств для предъявления исков на небольшую сумму. По существу, это межведомственная договоренность и то, что профессор Лима Маркес называет «прагматическим возвратом к частному международному праву»<sup>129</sup>.

Таким образом, еще далеко не ясно, есть ли окончательный ответ на вопросы юрисдикции, поднимаемые в разделе VI РПООНЗП. На примере туризма видно, что межведомственные договоренности, проявляющиеся, в частности, наличием лица, к которому туристы могут обратиться за помощью, могут оказаться самым эффективным решением проблемы.

### С. ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Несмотря на описанные выше сложности, ведомства все же сотрудничают на международном уровне, что отражено в проведенном ЮНКТАД в 2013 году

<sup>127</sup> В соответствии с данными ОЭСР в 2012 году Китай обогнал другие страны: туристы из КНР потратили 102 млрд долл., что на 37% больше по сравнению с предыдущим годом (L. Thompson, 2013, *Tourism's Changing Profile*, OECD Observer no. 297).

<sup>128</sup> Hague Conference on Private International Law, 2013, *Draft International Convention on the Protection of Tourists and Visitors*.

<sup>129</sup> C Lima Marques, *op. cit.*

исследовании<sup>130</sup>, и существуют также профессиональные ассоциации по содействию такому сотрудничеству. В частности, в Международную сеть по вопросам защиты прав потребителей и правоприменительной практики (ИКПЕН) входят организации из более чем 50 стран, имеющие целью:

- защищать экономические интересы потребителей по всему миру;
- обмениваться информацией о трансграничной коммерческой деятельности, которая может повлиять на благосостояние потребителя;
- содействовать сотрудничеству между правоохранительными ведомствами.

Хотя большинство участников – это государства-члены ОЭСР, в ИКПЕН также входят страны из всех регионов мира, начиная с малых островных государств, например Барбадоса и Доминиканской Республики, и заканчивая крупнейшими странами-экспортерами, в частности Китаем, странами Африки к югу от Сахары, в том числе Нигерией и Кенией, а также странами с переходной экономикой, например Вьетнамом.

ИКПЕН проводит образовательные кампании, в частности ежегодное мероприятие «Месяц предотвращения мошенничества»; также каждый год осуществляется «Чистка Интернета», в рамках которой проводится поиск сайтов, которые могут обманывать потребителей. Последняя мера описана в докладе ЮНКТАД об осуществлении как «параллельные и скоординированные шаги в области правоприменения». Такие инициативы свидетельствуют о существовании глобальной сети правоприменения и способствуют превентивному применению законов. ИКПЕН стремится создать условия для подачи трансграничных исков в сфере электронной торговли «средствами, отличными от официальных правовых действий» и направляет поступающие иски национальным органам по защите прав потребителей<sup>131</sup>.

Другим примером межведомственного сотрудничества на региональном уровне является система быстрого обмена информацией о небезопасной непродовольственной продукции (РАПЕКС) Европейской комиссии. Каждую неделю комиссия публикует обзор

<sup>130</sup> ЮНКТАД, 2013 год, «Доклад об осуществлении руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (1985–2013 годы)», записка секретариата ЮНКТАД.

<sup>131</sup> www.icpen.org.

сообщений о небезопасных продуктах от компетентных национальных органов. В него входит информация об обнаруженных опасных продуктах, выявленных рисках и принятых в уведомляющей стране мерах по предотвращению или ограничению их сбыта или потребления. Такие меры могут быть введены национальными органами («обязательные меры») или напрямую производителями и распространителями («добровольные меры»). Кроме того, каждое сообщение содержит информацию о странах, в которых был обнаружена такая же продукция, а также о том, были ли предприняты какие-либо дальнейшие шаги. В них не сообщаются подробности конкретных случаев (тем не менее о них можно составить представление) и, следовательно, не поднимается вопрос юрисдикции<sup>132</sup>. В декабре 2014 года Организация Американских государств создала систему, сходную с РАПЕКС, – СИАР (Межамериканская система быстрого обмена информацией), новую сеть мониторинга безопасности продуктов и услуг в Северной и Южной Америке.

Европейская комиссия также создала сеть европейских центров по защите прав потребителей со штаб-квартирами во всех 28 государствах-членах ЕС (а также в Норвегии и Исландии) для работы с отдельными потребителями. Эти центры оказывают потребителям бесплатную помощь: трансграничное посредничество и консультации (в том числе по юридическим процедурам и разрешению споров); они также имеют полномочия для составления стратегических докладов. Считается, что в них обращаются прежде всего туристы, однако в компетенцию таких центров входит работа далеко не только с этой группой населения, в частности они занимаются разрешением всех трансграничных споров между потребителями и поставщиками услуг. За десять лет работы в качестве сети центры получили 650 000 прямых обращений и к 2015 году обрабатывали 100 000 прямых обращений в год, включая 40 000 жалоб; более 3 млн жалоб были направлены в национальные органы по защите прав потребителей. Вновь можно увидеть, что после заключения институциональных договоренностей осуществляются практические меры, которые не всегда требуют проведения судебного разбирательства<sup>133</sup>.

<sup>132</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumers\\_safety/safety\\_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications](http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications).

<sup>133</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A132048> и [www.ec.europa.eu/consumers/ecc/](http://www.ec.europa.eu/consumers/ecc/).

## D. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Второй раз тема международного сотрудничества затрагивается в РПООНЗП в разделе VII о международных институциональных механизмах, который является новым и важным дополнением. В тексте содержится информация о порядке и условиях работы межправительственной группы экспертов (МГЭ) по разработке законодательства и политики в области защиты прав потребителей под эгидой ЮНКТАД. В руководящем принципе 97 прописаны функции МГЭ

- a) предоставлять возможности для проведения ежегодного форума и создавать условия для многосторонних консультаций, обсуждений и обмена мнениями между государствами-членами по вопросам, связанным с руководящими принципами, в частности с их реализацией и полученным в ее ходе опытом;
- b) регулярно проводить изучение и исследование вопросов защиты прав потребителей в области основанных на консенсусе и принимающих во внимание интересы государств-членов руководящих принципов и распространять информацию о них для активизации обмена опытом и повышения эффективности осуществления этих принципов;
- c) проводить добровольные экспертные обзоры национальных стратегий в области защиты прав потребителей в государствах-членах, осуществляемых органами по защите прав потребителей;
- d) собирать и распространять информацию о вопросах комплексного достижения целей руководящих принципов и принятия соответствующих мер государствами-членами на национальном и региональном уровнях для содействия эффективной реализации их задач и принципов;
- e) предоставлять техническую помощь и помощь по наращиванию потенциала развивающимся странам и странам с переходной экономикой в области разработки и применения на практике законов и стратегий в области защиты прав потребителей;
- f) принимать во внимание исследования, документы и доклады компетентных организаций системы ООН и других

международных организаций и сетей по соответствующим темам с целью обмена информацией по программам работы и темами консультаций, а также для выбора проектов для совместного осуществления и направлений сотрудничества в сфере предоставления технической помощи;

- g) осуществлять подготовку соответствующих докладов и рекомендаций по стратегиям в области защиты прав потребителей в государствах-членах, в том числе в сфере применения и практической реализации данных руководящих принципов;
- h) сотрудничать с Конференциями Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса, согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой;
- i) проводить периодическое рассмотрение руководящих принципов по требованию Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса, согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой; и
- j) разработать процедуры и методы работы, необходимые для выполнения функций группы.

В руководящем принципе 98 говорится, что МГЭ не будет «выносить суждений» применительно к отдельным государствам или компаниям в связи с заключением конкретных сделок.

Так, международные организации, в частности в ЮНКТАД, имеющая десятилетний опыт в области решения проблем конкуренции, в целом положительно оценивают добровольные экспертные обзоры. Такие меры полезны не

только для страны, где проводится обзор, но также для организаций, его проводящих: они получают возможность увидеть, как общие принципы реализуются на практике, что является противовесом зачастую достаточно общим положениям международных руководящих принципов. Такое «соотнесение с реальностью» может оказаться очень полезным с точки зрения внутренней политики для страны, где проводится обзор и где правительству, реформирующему национальную стратегию, может потребоваться взгляд со стороны.

Положение пункта 97а об обмене мнениями и опытом между государствами-членами может также оказаться важным, особенно в контексте практического осуществления и расширения РПООНЗП. Хотя государства-члены, возможно, без энтузиазма отнесутся к проведению оценки достигнутых ими практических результатов, по итогам таких обменов обязательно возникнут возможности для сравнения, что даст позитивный импульс.

Одно из главных достижений пересмотренных РПООНЗП – это регулярные обновления. В то время как предыдущие версии не предусматривали институционализированного процесса рассмотрения, согласно руководящему принципу 97i, по поручению конференции по пересмотру МГЭ должна проводить периодическое рассмотрение руководящих принципов. Это позволит должным образом обсуждать новые проблемы и изменения на межправительственном уровне и в случае достижения консенсуса включать результаты обсуждений в руководящие принципы. Такой подход позволит осуществлять периодическое обновление РПООНЗП и обеспечивать их актуальность. Действительно, созданная МГЭ должна стать очень важным форумом для расширения сотрудничества и выдвижения вопросов защиты прав потребителей на первый план в глобальной повестке дня.

## Е. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам этого краткого обзора международного сотрудничества можно сделать обоснованный вывод о том, что на данный момент вопросы защиты прав потребителей для отдельных лиц решаются не через суд, а институциональным путем. Причина этого кроется не только в объективной сложности судебного рассмотрения трансграничных дел, но и в отсутствии исчерпывающих соглашений в области межведомственного сотрудничества в правовой сфере. Что касается туризма и международных поездок, существует возможность выбора между быстрым стандартным разрешением споров в стране назначения на основе носящих относительно внесудебный характер процедур, таких как альтернативные механизмы разрешения споров, с одной стороны, и длительным дистанционным судебным разбирательством с небольшими шансами на успех – с другой. По всей видимости, первый путь является более привлекательным, и значительным достижением в этой области является заключение практических договоренностей между органами по защите прав потребителей.

Тем не менее потребители, не проживающие в стране местонахождения компаний, сталкиваются

с более серьезными проблемами. Рост числа сделок, заключенных через Интернет, подрывает осуществление традиционных видов пограничного контроля физического импорта. Все чаще международный контроль товаров и услуг принимает не физическую, а нормативную форму. Когда потребитель заказывает не виртуальную продукцию на иностранном веб-сайте, она может быть доставлена со склада в стране проживания потребителя или из места производства. В то же время цифровой товар, произведенный в стране А, может загрузить с веб-сайта в стране Б потребитель, находящийся в стране С.

Учитывая такие сложности, важно разработать эффективные международные правовые документы для оперативного трансграничного возмещения ущерба потребителя. Сегодня компании могут получить конкурентные преимущества, публично заявив о приверженности стандартам поведения, подкрепленным соответствующими кодексами поведения, во всех странах, где они осуществляют свою деятельность. В результате большее внимание уделяется вопросам делового поведения, о чем уже говорилось в главе VI.





# ЧАСТЬ ВТОРАЯ

## Защита интересов потребителей на рынке



## IX. Безопасность продукции и ответственность за качество продукции

### А. БЕЗОПАСНОСТЬ ПРОДУКЦИИ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Из всех вопросов, охватываемых РПООНЗП, раздел V.B по безопасности продукции, пожалуй, относится к тем немногим, что почти не изменились с течением времени – в первоначальную версию 1985 года были внесены лишь незначительные поправки. Это наводит на мысль о том, что текст не утратил своей актуальности, и можно даже сказать, что первоначальные составители опередили свое время, например, сделав ссылку на использование международных норм еще до того, как они были включены в договор ГАТТ/ВТО о международной торговле в 1995 году. Помимо конкретных пунктов, изложенных ниже, следует также отметить, что «законные потребности» в пункте 5с руководящих принципов включают в себя «защиту потребителей от факторов риска, влияющих на их здоровье и безопасность». Раздел V.B (пункты 16–19 руководящих принципов) изложен ниже.

- 16. Для обеспечения того, чтобы товары были безопасны как при их использовании по назначению, так и при другом разумно возможном использовании, государствам-членам следует принимать или способствовать принятию соответствующих мер, включая законодательные акты, правила техники безопасности, национальные или международные нормы, добровольные нормы и ведение учета случаев небезопасного использования отдельных товаров.
- 17. Надлежащая политика должна обеспечивать, чтобы изготавливаемые производителями товары были безопасны как при их использовании по назначению, так и при другом разумно возможном использовании. Те, кто несет ответственность за выход товаров на рынок, в частности поставщики, экспортеры, импортеры, розничные торговцы и т.п. (далее именуемые «распространители»), должны обеспечить,

чтобы находящиеся у них товары не становились небезопасными из-за неправильного обращения или хранения. Потребителей следует инструктировать о правильном использовании товаров и информировать о рисках, связанных с их использованием по назначению или другим разумно возможным использованием. Там, где это возможно, потребителям должна сообщаться важная информация о безопасном использовании с помощью понятных для всех обозначений.

- 18. Надлежащая политика должна обеспечивать, чтобы производители или распространители, если им стало известно о возникновении непредвиденной опасности уже после поступления товаров на рынок, незамедлительно уведомляли об этом соответствующие органы и, в случае необходимости, общественность. Государствам-членам также следует рассмотреть пути обеспечения того, чтобы потребителей должным образом информировали о такой опасности.
- 19. Государствам-членам следует при необходимости принять политику, при которой в случае обнаружения серьезного дефекта в каком-либо товаре и/или существенной и серьезной опасности даже при его правильном использовании производители и/или распространители должны изъять его из обращения и устранить дефект или заменить либо предложить другой товар; если в разумные сроки это сделать невозможно, потребителю должна быть выплачена соответствующая компенсация.

Другие основные правила в отношении безопасности изложены в пунктах 33–35 раздела V.D руководящих принципов «нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг».

- 33. Государствам-членам следует в зависимости от конкретных обстоятельств разрабатывать или содействовать разработке и применению на национальном и международном уровнях добровольных и иных норм безопасности и качества товаров и услуг и соответствующим образом

информировать о них население. Национальные нормы и положения о безопасности и качестве товаров должны периодически пересматриваться, с тем чтобы обеспечивать их соответствие, когда это возможно, общепризнанным международным нормам.

- 34. В тех случаях, когда в силу местных экономических условий применяемые нормы являются менее жесткими по сравнению с общепризнанными международными нормами, следует добиваться скорейшего ужесточения этих норм.
- 35. Государствам-членам следует поощрять и обеспечивать возможности для проверки и выдачи свидетельств о безопасности, качестве и технических характеристиках основных потребительских товаров и услуг.
- Формулировка пункта 35 руководящих принципов примечательна тем, что в прямой форме позволяет проводить независимую проверку и оценку.

В разделе V.K «меры, касающиеся конкретных областей» безопасность упоминается в контексте «контроля качества продукции» в отношении продовольствия, водоснабжения и фармацевтических товаров со ссылкой на международные организации, включая *Кодекс Алиментариус* и ВОЗ. Новая формулировка «всеобщего доступа» к коммунальным услугам в пункте 77 руководящих принципов имеет серьезное значение, поскольку отсутствие безопасной питьевой воды, санитарных условий и источников экологически чистой энергии представляет собой существенную опасность для общественного здравоохранения.

Следует также отметить, что резолюция 70/186, принятая до РПООНЗП, признает «важность борьбы с некачественными, ложно маркированными и контрафактными товарами, которые представляют угрозу для здоровья и безопасности потребителей». В тексте самих руководящих принципов этот вопрос не развивается.

## **В. ЗАКОНЫ О БЕЗОПАСНОСТИ ПРОДУКЦИИ**

Законы о безопасности продукции касаются убытка или ущерба, причиненного продукцией. «Право на безопасность» широко рассматривается как одно из основных прав потребителя, отчасти потому, что безопасность относится к законным потребностям.

### **1. Обоснование необходимости законов о безопасности продукции**

Существует ряд причин, почему нужны законы о безопасности продукции:

- потребителей необходимо защищать от необоснованных, ненужных и предотвратимых рисков получения травмы в результате разумно возможного использования потребительских товаров;
- потребительские товары на рынке становятся все сложнее и замысловатее. Обычный осмотр не позволяет обнаружить внутренние дефекты или опасные факторы во многих товарах, включая некачественные, ложно маркированные и контрафактные товары. К сложным товарам совершенно не применим принцип *caveat emptor* («пусть покупатель будет бдителен»);
- потребители часто не могут предвидеть риски и защитить себя. Особенно это касается новых товаров, которыми потребители раньше не пользовались, или товаров, содержащих такие компоненты, как химикаты, которые не видны сразу;
- необходимо установить минимальные и сбалансированные нормы безопасности для продаваемых товаров и обеспечить, чтобы развивающиеся страны не превратились в свалку для некачественных товаров, которые не соответствуют нормам в стране происхождения или других потенциальных странах-импортерах (проблемы, связанные с подержанными товарами, будут рассматриваться ниже);
- и для бизнеса, и для потребителей выгодно иметь товары, отвечающие международным нормам, поскольку это улучшает доступ на международные рынки, тем самым расширяя потребительский выбор и повышая базовый уровень безопасности в глобальном масштабе.

Таким образом, необходимо расширить всесторонние законы о защите прав потребителей так, чтобы они охватывали все потребительские товары, особенно те, которые могут стать небезопасными по мере устаревания или использования, будь то нормальное или ненадлежащее использование. В то же время следует обратить внимание на конечные этапы производственного процесса, где вмешательство может быть более эффективным с точки зрения масштабного соотношения, так как

позволяет сократить объем индивидуальных разбирательств.

## 2. Компоненты всесторонней политики в области безопасности продукции

Существуют шесть основных компонентов, которые можно считать решающими при разработке четкой и эффективной политики в области безопасности продукции. К ним относятся:

- предпродажная разработка;
- подготовительные действия;
- регуляторные меры и установление норм;
- меры контроля;
- корректирующие меры;
- компенсационные меры.

### а) Предпродажная разработка

Предприятия следует призывать к тому, чтобы они учитывали вопрос безопасности в ходе разработки и соблюдали применимые нормы на этапе разработки и производства товара с прохождением сертификации у третьей стороны в целях обеспечения безопасности до выхода на рынок. Многие предприятия розничной торговли требуют этого, прежде чем начать продажу товара. В Соединенных Штатах Америки Комиссия по безопасности потребительских товаров также предлагает представителям промышленности услугу по оказанию помощи в соблюдении требований до выхода на рынок<sup>134</sup>. Комиссия также ведет государственный реестр вопросов безопасности продукции. Как предлагалось выше, это может снизить необходимость в последующих разбирательствах за счет внедрения рекомендуемых норм в производственную цепочку.

### б) Подготовительные действия

Требуется регулярный и систематический надзор за потребительскими товарами, выпущенными на рынок, для выявления связанных с товарами травм и анализа рисков, с которыми сталкиваются потребители. Для этой цели необходимо собирать данные как из внутренних, так и из зарубежных источников. Назначенное ведомство должно иметь полномочия требовать представления соответствующих данных всем заинтересованным сторонам.

Существует множество международных и региональных инициатив, которые предоставляют ценную информацию о безопасности потребительских товаров и мерах, принятых правительствами во всем мире. Среди наиболее значительных из них – «Сводный список товаров, потребление и/или продажа которых запрещены, которые изъяты, строго ограничены или не утверждены правительствами», выпущенный Департаментом по международным экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций. Список позволяет государственным органам, которые рассматривают заявления о регистрации товаров, легко устанавливать характер регулятивных решений и применять допустимые меры на местном уровне. Список также дополняет и обобщает другую информацию, полученную в рамках системы Организации Объединенных Наций и ее сетей. В Европейском союзе функционируют системы РАПЕКС<sup>135</sup> для оперативного оповещения об опасных продуктах правительств Европейского союза (эта практика распространяется и на другие регионы мира) и ПРОСЕЙФ<sup>136</sup>, которая служит связующим звеном для органов надзора за рынками, дает им рекомендации и проводит обучающие мероприятия, финансируемые Европейским союзом.

У ОЭСР есть Глобальный портал отзыва товаров (Global Recalls Portal) – онлайн-инструмент, в котором содержится регулярно обновляемая информация об изъятии потребительских товаров из продажи в рамках юрисдикций по всему миру. Потребители и предприятия также имеют доступ к portalу<sup>137</sup>.

### с) Регуляторные меры и установление норм

Установление норм безопасности продукции является обязательным условием для разработки политики в области безопасности продукции. Нормы безопасности продукции образуют часть правового механизма, регулирующего эффективность функционирования отрасли, и поэтому должны быть обнародованы. Добиться их принудительного исполнения можно с помощью различных санкций, например уголовных или гражданских, вплоть до лишения лицензии. Целью определения норм является четкое изложение того, что общество считает желательным и приемлемым. На примере международного торгового права один из возможных вариантов сводится к тому, что нормы

<sup>134</sup> <http://www.cpsc.gov/en/Business--Manufacturing/Business-Education/>.

<sup>135</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumers\\_safety/safety\\_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications](http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications).

<sup>136</sup> <http://www.prosafe.org/>.

<sup>137</sup> [www.globalrecalls.oecd.org](http://www.globalrecalls.oecd.org).

будут включены в законодательство не напрямую, а посредством ссылки, поскольку необходимо иметь возможность вносить в них изменения в зависимости от нововведений.

В разработанных нормах должен учитываться целый ряд факторов, таких как местный культурный контекст и климатические условия, а также международные события, например демпинг. Для выполнения этой функции необходимо наделить полномочиями эффективный национальный регулятивный орган. Правительства могут руководствоваться Кодексом добросовестной практики ВТО, в котором излагаются основные требования процесса<sup>138</sup>.

Регуляторные меры включают в себя как минимум следующие действия:

- установление необходимых норм для защиты интересов потребителей, а также проведения проверки и сертификации товаров, чтобы потребители могли понять, что сертифицированные товары отвечают нормам. При разработке норм должны быть представлены интересы потребителей. Правительства обычно не занимаются созданием стандартов. Они могут поручить национальным органам по стандартизации разработать нормы, на которые потом можно будет ссылаться как на обязательные или которые можно будет включить в нормативно-правовые акты;
- информацию о характеристиках товара, правилах использования и мерах предосторожности для поставщиков и потребителей;
- ограничения использования, включая запреты, если риски слишком высоки.

#### d) Меры контроля

Контроль может включать в себя вмешательство как на предпродажном, так и на послепродажном этапе. Меры предпродажного контроля предусматривают введение контроля качества и надзора за производством. Меры послепродажного контроля предусматривают обеспечение соблюдения норм безопасности со стороны уполномоченных должностных лиц. Необходимо проводить независимые проверки от имени правительства или предусмотреть проведение проверок независимыми потребительскими организациями. В некоторых странах национальные органы по стандартизации

могут предложить услугу проведения проверки и сертификации, но многие развивающиеся страны испытывают нехватку ресурсов для тестирования, в том числе лабораторий, оборудования для тестирования и специальных знаний.

#### e) Корректирующие меры

Меры предпродажного контроля уменьшают вероятность поступления на рынок небезопасной продукции. К сожалению, даже самые строгие меры не могут гарантировать, что все товары будут безопасными. Всесторонняя политика в области безопасности продукции предоставляет возможность для регулирования определенных товаров после их выхода на рынок и позволяет вводить запреты на некоторые виды продукции в чрезвычайных случаях. В связи с этим возникает необходимость в немедленном вмешательстве в случае появления опасных факторов вне зависимости от того, существует ли конкретный регламент в отношении соответствующих товаров. Компетентные органы необходимо наделить полномочиями принимать срочные меры в случае, если небезопасный товар оказывается на рынке. Действия могут быть разными: от предупреждающих надписей, отзыва товаров или требования о модификации изделия в качестве условия продажи до запрета дальнейших продаж и полного уничтожения все запасов (как произошло во время эпидемии «коровьего бешенства», разразившейся в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в 1990 годы; см. вставку 7).

#### f) Компенсационные меры

Возмещение ущерба, причиненного опасными товарами, осуществляется двумя способами:

- посредством административного механизма, позволяющего лицам, которые потерпели убытки или ущерб в результате использования дефектных товаров, требовать возмещения из централизованного фонда. Компенсация может выплачиваться из налоговых поступлений, в случае чего считается коллективной ответственностью всех налогоплательщиков, и/или за счет надбавки, которую выплачивают лица, занятые в производстве и распределении товаров;
- посредством частных механизмов, обеспечивающих выплату компенсации лицу, которое потерпело убыток или ущерб, за счет производителей и/или поставщиков дефектного товара. Обычно иски, предъявляемые по этой схеме,

<sup>138</sup> Приложение 3 к Соглашению Всемирной торговой организации по техническим барьерам в торговле: Кодекс добросовестной практики подготовки, принятия и применения стандартов.

### Вставка 7. Случай ГЭКРС («коровье бешенство») в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии

В 1980-х годах у британских мясных коров была обнаружена губчатая энцефалопатия крупного рогатого скота (ГЭКРС), широко известная как «синдром коровьего бешенства». Сначала не было точно известно, какую опасность эта болезнь представляет для человека, но в марте 1996 года Европейский союз ввел запрет на экспорт британской говядины после того, как были поставлены диагнозы, указывающие на то, что заболевание, вероятно, передается людям путем употребления в пищу зараженного мяса говядины. По оценкам, в результате человеческого варианта заболевания к июню 2014 года скончались 177 человек в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и 52 человека в других странах, хотя на момент составления руководства скорость заражения, по-видимому, снизилась и составляет около 5 человек в год.

По данным официального британского и ирландского расследования обстоятельств ГЭКРС, источником эпидемии стал крупный рогатый скот, представителями которого являются, как правило, травоядные животные, для кормления которых использовались останки других животных в форме мясокостной муки (МКМ), что и стало причиной распространения возбудителя инфекции. Происхождение самой болезни остается неизвестным.

#### Извлеченные уроки

В ходе официального расследования стало известно, что в первой половине 1987 года (т. е. в самом начале эпидемии) сбор данных о масштабах распространения ГЭКРС был затруднен из-за «запрета Государственной ветеринарной службы на разглашение информации о новом заболевании». В докладе признается, что «этого не должно было произойти». Если информация скрывается, в момент ее раскрытия появятся новые поводы для беспокойства.

Подобные эпизоды зачастую приводят к торговым конфликтам и могут распространяться за пределы первоначального «театра военных действий», в данном случае за пределы Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Европейского союза. Например, когда был обнаружен первый случай ГЭКРС в Соединенных Штатах Америки в 2003 году, Япония прекратила импорт говядины из Соединенных Штатов Америки. В 2005 году Япония снова разрешила ввоз говядины из США, но в январе 2006 года восстановила запрет после нарушения технических условий договора об импорте говядины.

Перед лицом такой неопределенности широкое применение получил «принцип предосторожности» (лучше принять предупредительные меры, даже если точная причинно-следственная связь еще не установлена), несмотря на то что он не вызвал сопротивления со стороны правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии с юридической точки зрения (хотя некоторые проблемы в то время обсуждались).

#### Последствия

Этот случай оставил после себя наследие подозрительности как со стороны регулирующих органов, так и со стороны мясной промышленности. Это всплыло на поверхность в случае с подмешиванием конины в мясные продукты в нескольких европейских странах в 2014 году, что не было результатом паники из-за пищевой безопасности, а скорее вопросом маркировки и учета. Кроме того, были подняты культурные вопросы по поводу некоторых способов использования свинины. Европейский союз принял усиленные меры тестирования, а также подготовил рекомендации по маркировке мясных продуктов.

*Источник: Робин Симпсон, ответственный за дело ГЭКРС во время работы в Национальном потребительском совете Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в период кризиса 1990-х годов.*

основываются на договорном праве, законах о халатности или положениях о безусловной ответственности в законодательстве о защите интересов потребителей;

- компенсационные схемы служат не только для смягчения ущерба пострадавшей стороны, но и в качестве стимулирования или сдерживающего фактора для производителей.

#### г) Правовые и институциональные основы безопасности продукции

Можно использовать следующие подходы:

##### и) Правовой

- Общие законы с общими положениями, запрещающими поставку небезопасной продукции и предусматривающими правила безопасности в отношении конкретных товаров

- Правила в отношении конкретных групп товаров, например лекарственных препаратов, продуктов питания, автомобилей, пестицидов и т. п.
- Требования безопасности и технические спецификации, введенные в национальное законодательство в качестве обязательных норм, включая ссылки на нормы, как говорилось выше

#### ii) Институциональный

- Учреждения с общей ответственностью за безопасность потребительских товаров, например единый государственный орган с широкой ответственностью за безопасность потребительских товаров. У этой модели есть институциональные варианты. На базе ведомства защиты интересов потребителей может быть создано подразделение безопасности продукции, как, например, Австралийское управление безопасности продукции в составе Австралийской комиссии по вопросам конкуренции и защите прав потребителей (АККП). Примером альтернативной модели является самостоятельная Комиссия США по безопасности потребительских товаров<sup>139</sup>.
- Государственные департаменты и органы, занимающиеся конкретными товарами, например Управление Соединенных Штатов Америки по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов. Во многих государствах—членах Европейского союза есть национальные продовольственные ведомства с высоким общественным статусом, и Европейский орган по безопасности продуктов питания назначил компетентных партнеров во всех 28 юрисдикциях<sup>140</sup>. В обеих представленных выше моделях (общей и секторальной) ведомства не обязательно проводят подробное исследование и анализ самостоятельно. Например, компетентными партнерами, включенными в список Европейского союза, могут быть институты здравоохранения, питания или ветеринарии, часто связанные с университетами. Рабочая группа ОЭСР по безопасности потребительских товаров резюмирует, что «можно привлекать третьи стороны для оказания помощи в проведении оценки рисков продуктов.

Варианты могут быть разными: от простого соглашения об аутсорсинге в целях получения экспертных и специальных знаний в области оценки рисков до привлечения аккредитованной испытательной лаборатории, организации по оценке соответствия или сертификационного органа для оценки продукта»<sup>141</sup>.

#### h) Важные элементы законов о безопасности продукции

Законы о безопасности должны охватывать весь спектр потребительских товаров и не ограничиваться теми секторами, которые подпадают под действие конкретного законодательства.

Товары должны соответствовать обязательным стандартам безопасности, в противном случае их могут не выпустить на рынок. Требования безопасности должны основываться на надежных критериях оценки риска. Они могут отличаться в зависимости от национальной политики. Страны могут обмениваться передовой практикой. К примеру, АККП обновила модель оценки риска, используя уровни тяжести травмы, определенные РАПЕКС ЕС, которые применялись к модели, разработанной в Новой Зеландии<sup>142</sup>.

Органы власти должны иметь следующие полномочия:

- право требовать, чтобы вместе с товарами предоставлялась соответствующая информация об их безопасном использовании;
- право требовать, чтобы поставщики публиковали предупреждения, если небезопасные товары попадают на рынок;
- право требовать, чтобы поставщики отзывали опасные товары, уже проданные потребителям;
- право запрещать или приостанавливать поставку и продажу небезопасных товаров и услуг.

#### i) Сбор данных

При определении приоритетов в разработке норм безопасности желательно, чтобы были созданы системы сбора данных по сообщениям о бытовых несчастных случаях или травмах, произошедших в результате использования потребительских товаров и услуг. На основе

<sup>139</sup> Комиссия США по безопасности потребительских товаров, *Стратегический план на 2011–2016 годы*.

<sup>140</sup> Статья 36 Регламента ЕС 178/2002 и статья 1 Регламента ЕС 2230/2004.

<sup>141</sup> ОЭСР, 2016 год, *Практика оценки рисков продуктов, применяемая регулятивными органами: резюме обсуждений на семинарах и совещаниях Рабочей группы ОЭСР по безопасности потребительских товаров*.

<sup>142</sup> ОЭСР, см. цит. док.



данных можно будет сделать вывод о наиболее часто используемых товарах, а также физических свойствах и способах использования, которые чаще всего приводят к травмам или смерти. Такая информация особенно важна для стран, которые еще не разработали стандарты для всех потребительских товаров, имеющихся на рынке. К другим источникам такой информации относятся потребительские организации, организации по стандартизации, страховая статистика, школы и частная промышленность.

## С. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КАЧЕСТВО ПРОДУКЦИИ

В контексте ответственности за качество продукции рассматриваются способы компенсации потребителей, пострадавших от дефектных товаров. Потребитель, потерпевший ущерб, убытки или получивший травму в результате дефектной продукции, может добиваться возмещения следующими способами.

### 1. Договорная ответственность

Стороны, заключающие договор, могут определить свои права в условиях договора. Истец, потерпевший ущерб или убытки в результате использования товаров, поставленных по договору, должен доказать, что товары не соответствуют нормам, предусмотренным в договоре. Однако в некоторых ситуациях средства правовой защиты на основании договорных прав могут быть ограничены. Это может быть связано с определенными «реалиями» рынка и правовыми доктринами, такими как:

- типовые договоры. В большинстве случаев они дают преимущество одной стороне, а потребителям остается только один вариант: «не нравится – не бери»;
- частный характер договорных отношений. В соответствии с этой доктриной третьи стороны не вправе предъявлять иск по договору. Члены семьи покупателя, гости покупателя и очевидцы могут быть исключены из договорных отношений и вынуждены добиваться защиты своих прав на основе положения о преступной халатности;
- правила доказывания. Нормы доказательного права также могут ограничивать право требования потребителей по договору. Как правило, устные доказательства не принимаются в качестве основания для отступления от условий письменного договора.

Хотя в большинстве торговых сделок используются все возможные виды устных заявлений, не все они становятся частью письменного договора.

### 2. Деликтная ответственность

Деликтное право предлагает правовую защиту, выходящую за пределы договорных отношений. Положение о преступной халатности позволяет потребителям требовать компенсации за убытки, понесенные в результате поставки небезопасных товаров. В странах, унаследовавших английское общее право, знаменательное решение Палаты лордов в деле «Донохью против Стивенсона» (1932 год) стало переломным для потребителей. В этом примечательном деле была установлена «новая» деликтная ответственность производителя: потребитель мог подать в суд на производителя, с которым у него нет договорных отношений. В этом деле было принято решение, что производитель обязан соблюдать осторожность по отношению к конечному потребителю или пользователю. Благодаря этому решению появилась возможность предъявлять претензии в отношении дефектов продукции непосредственно производителю.

Истец (т. е. потребитель) должен доказать, что:

- производитель имеет обязательство перед потребителем;
- это обязательство было нарушено;
- в результате нарушения лицу была нанесена физическая и/или психическая травма или был причинен ущерб имуществу.

Хотя все лица, получившие повреждения от дефектных товаров, могут подать иск на основании преступной халатности, доказать это совсем не просто. Для того чтобы доказать, что ответчик нарушил обязательство соблюдать осторожность, истец должен располагать всей полной информацией о производственных процессах ответчика. Это сложная задача, требующая значительных затрат. Поскольку эта ответственность наступает в результате нарушений, истцу также придется предъявлять иск всем возможным лицам, чьи действия или упущения могли способствовать возникновению «дефекта», который стал причиной убытка или ущерба, например, изготовителю, разработчику товаров, производителю деталей или поставщику сырья, распространителю и продавцу. Истец также несет риск необходимости оплатить издержки любой стороны, которая не будет признана виновной в халатности.

### 3. Безусловная ответственность

Безусловная ответственность – это ответственность одной или всех сторон производственной цепочки (производителя комплектующих деталей, производителя–сборщика деталей, оптового и розничного продавцов) за весь ущерб, причиненный товаром, что не ограничивает право ответственных сторон на меры по взысканию. Нормы безусловной ответственности возникли во второй половине XX века и возлагают на сторону юридическую ответственность за ущерб вне зависимости от наличия вины и без необходимости доказывать вину, халатность или умысел. Безусловная ответственность была введена в *acquis communautaire* (свод законов) Европейского союза в 1985 году в соответствии с Директивой об ответственности за качество продукции. Хотя используется термин «безусловная ответственность», он не предполагает абсолютной ответственности. Он был сформирован главным образом для того, чтобы обойти ограничения, предусмотренные частным характером договорных отношений, а также ограничения, налагаемые гарантийными нормами. Концепция безусловной ответственности за дефектные товары в настоящее время является широко признанной составляющей правового режима защиты интересов потребителей и охватывает ряд систем ответственности разной степени строгости. Практическое применение безусловной ответственности может ограничиваться «защитой, ссылающейся на современный уровень научных и технических знаний» (см. ниже).

В целом, ответчик будет нести ответственность в рамках доктрины безусловной ответственности вне зависимости от наличия вины если будет возможно установить, что:

- товар имеет дефект;
  - существует причинная связь между наличием дефекта и получением повреждения;
  - у ответчика нет возражений по иску (см. ниже);
  - не имеет значения, что производитель или поставщик принимали достаточные меры осторожности. Ответственность возникает в случае, если пользователю товара был причинен ущерб вследствие дефекта. Некоторые характеристики безусловной ответственности заключаются в следующем:
- большинство тестов на безусловную ответственность основаны на стандарте дефектности, который налагает некоторые риски на пользователя товара;
  - объективные критерии обычно основываются на ожиданиях потребителя;
  - в рамках систем безусловной ответственности ответственность, как правило, налагается на лицо, наиболее подходящее для управления качеством продукции и страхования от возможных рисков.

### 4. Суть безусловной ответственности

Суть безусловной ответственности заключается в следующем:

- это способ распределить риски, связанные с использованием товара, между всеми ответственными за поставку товаров и услуг на рынок, вместо того, чтобы перекладывать весь риск на пострадавшего. В некоторых секторах это можно осуществить за счет обязательного страхования, при этом оплату страховых взносов осуществляет производитель;
- эта концепция отражает предположение, что производитель должен иметь возможность включить стоимость ответственности, фактической или потенциальной (в том числе стоимость страхования), в цену товара. Даже при отсутствии вины ответственность возлагается на ту сторону, которой проще будет ее принять;
- разумнее всего страховать производителя. Немногие физические лица добровольно согласятся оформить страхование.

### 5. Что такое дефект?

Как правило, товар считается дефектным, если он не обладает уровнем пригодности, которого вправе ожидать потребитель. Ответственность возлагается на поставщика товара, если товар поставляется в неисправном состоянии и его использование приводит к повреждениям. Определение дефектности – одна из самых сложных задач в судебных разбирательствах по делам об ответственности за качество продукции.

Как правило, при вынесении решений по вопросам «дефектности» суды принимают во внимание ряд факторов. К ним относятся следующие:

- способ и цель вывода товара на рынок;

- упаковка товара;
- использование торговой марки в отношении товара;
- инструкции или предупреждения по хранению, использованию или потреблению товара.

Существует множество возможных типов дефектов, восемь из которых перечислены ниже (в некоторых случаях эти категории могут частично совпадать):

- **производственный дефект** возникает в результате ошибки в производственном процессе или использования дефектного сырья. Этот тип дефекта возникает в случаях, когда товар хорошо спроектирован, но из-за недостатка производственного процесса или ошибки выборки в процессе тестирования он не соответствует техническим характеристикам, предусмотренным в проекте. Если качество конечного продукта ниже нормы по сравнению со схожими товарами в данной товарной линии, на производителя может быть возложена ответственность за нарушение нормы и неспособность обнаружить дефект до продажи потребителю. В этих случаях определение «производителя» дефектного продукта также охватывает всю производственную цепочку от изготовителя до поставщика продукта, даже если они не принимали непосредственного участия в производственном процессе;
- **конструктивный дефект** возникает, когда целая линейка товаров или каждый товар определенной модели имеют опасные недостатки. Товар имеет конструктивный дефект, если представляет большую опасность, чем мог ожидать обычный потребитель, или если преимущества конструкции товара не перекрывают риски его использования. На изготовителя может быть возложена ответственность, если он не смог принять разумные меры предосторожности, с тем чтобы обеспечить конструкцию товара, при которой он мог бы безопасно функционировать. Производители должны обеспечивать безопасность продукции не только для случаев, когда она используется по назначению, но и в случае непредусмотренного, хотя и предсказуемого использования. При определении ответственности за качество продукции суды проводят проверку на «необоснованную опасность» или комбинацию ожиданий потребителя и проверки на соотношение «риска и пользы», чтобы определить наличие или отсутствие дефекта в конструкции;
- **дефект предупреждения.** Изготовитель обязан предоставить надлежащие инструкции по использованию своего товара и должен предупредить покупателей о любых опасностях, связанных с товаром. Хотя конструкция товара может быть изначально качественной, сам товар может оказаться дефектным из-за отсутствия такого предупреждения. В случае отсутствия соответствующих предупреждений на производителя может быть возложена ответственность за повреждения, полученные в ходе использования товара. Производители обязаны проводить проверки безопасности, с тем чтобы определить, какие предупреждающие надписи необходимо нанести на товар. Во время проведения проверок необходимо имитировать условия, в которых обычно (или вероятно) будет использоваться продукция. Предупреждение не только должно распространяться на возможные виды использования или неправильного использования продукции, но и быть четким и понятным, для чего следует использовать символы, изображения или надписи на разных языках;
- **дефект инструкции** схож с дефектом предупреждения, поскольку относится к информации, которая предоставляется потребителю. В то же время он отличается от дефекта предупреждения тем, что не касается отсутствия предупреждения об опасности товара. Этот дефект связан с возникновением опасности в результате отсутствия предупреждения потребителя о том, как безопасно использовать товар. Производитель обязан предоставить инструкции по использованию товара, а также предупреждение о возможных опасностях, если инструкции не будут строго соблюдаться;
- **дефект риска развития** проявляется только после продажи товара. Риски, связанные с данной категорией дефектов, не были известны в момент продажи, а если бы были известны, товар не допустили бы на рынок, поскольку он не отвечал бы нормам безопасности, действующим в период продажи. Эта категория частично совпадает с дефектами, связанными

с «современным уровнем научных и технических знаний» (см. ниже);

- **дефекты, связанные с современным уровнем научных и технических знаний**, «принимаются» (в ретроспективе с юридической точки зрения), когда товары выводятся на рынок, поскольку ранее в данном секторе эти дефекты не были известны. Однако по мере развития общей отраслевой практики дефекты становятся менее приемлемыми. К таким товарам применяется термин «дефектные», поскольку впоследствии появляются более безопасные альтернативные и заменяющие товары;
- **послепродажный дефект** имеет место, в случае если производитель не предупредил об опасности, не снял продукцию с продажи и не принял других мер по устранению дефектов после их обнаружения. Производители должны тщательно учитывать характер и объем предупреждений, которые необходимо сделать, в случае если станет известно об опасностях продукции после ее продажи. К ним относятся обнаруженные после продажи опасные факторы, о которых производитель не знал или не мог знать с достаточной степенью вероятности до продажи товара.

## 6. Стандарты для определения дефектности

Существует несколько стандартов для определения дефектности. К ним относятся следующие:

- **ожидания потребителя.** В соответствии с требованиями этого стандарта степень опасности продукта не должна превышать ожиданий обычного потребителя, купившего, использующего и вступившего в контакт с продуктом (включая, например, детей). Крайне важно, чтобы продукт соответствовал обычному назначению, для которого он используется;
- **предполагаемая информированность продавца.** В этом случае поднимается вопрос о том, считать ли проявлением халатности со стороны продавцов вывод товаров на рынок, если они знают об их вредности или опасности. Этот стандарт подразумевает наличие общей, а не конкретной информации о каждом товаре. Об обеспечении постоянной безопасности товаров при хранении и уведомлении об

опасных факторах идет речь в руководящих принципах 17 и 18 РПООНЗП;

- **баланс соотношения риска и выгоды** (или риска и пользы). В этом случае речь идет о том, сопоставима ли стоимость изготовления более безопасного продукта с риском и опасностью использования этого товара в текущем состоянии. В случаях, когда стоимость внесения изменений представляется большей, чем риск, созданный из-за того, что изменения не были внесены, выгода или польза от сохранения продукта перевешивает риск, и товар не считается дефектным. Однако если стоимость оказывается меньше риска, риск перевешивает пользу или выгоду от отказа от внесения изменений, и товар в текущем состоянии считается дефектным.

При определении соотношения риска и выгоды учитываются следующие факторы:

- a) полезность и привлекательность товара;
- b) вероятность получения повреждений при использовании товара и их возможная степень тяжести;
- c) наличие менее опасного товара такого же назначения;
- d) способность производителя устранить опасный фактор без снижения полезности или излишнего повышения стоимости товара;
- e) способность пользователя избежать опасности;
- f) предполагаемая информированность пользователя об опасности;
- g) целесообразность распределения риска убытков со стороны производителя за счет ценовой политики или страхования.

Теория соотношения риска–выгоды может почти не иметь отражения в реальности. На практике неизбежно требуются более конкретные суждения, чем те, что предлагаются на основе баланса соотношения стоимости и риска, поскольку нет «единой валюты», в которой это можно оценить. Особенно это актуально, когда последствия превентивных мер обсуждаются в ходе принятия политических решений. Этот вопрос обсуждается в следующем разделе.

- **неминуемо небезопасные продукты.** Этот стандарт действует на том основании, что определенные продукты, которые в силу текущего уровня знаний, накопленных человечеством, невозможно сделать безопасными для использования по назначению и в обычных условиях.

Данный стандарт обычно используется в медицинской области, где из-за отсутствия возможности для накопления достаточного медицинского опыта нет абсолютной уверенности в безопасности, но продажа и использование лекарственных препаратов считаются оправданными, несмотря на признаваемый с медицинской точки зрения риск.

## 7. Защита в случае ответственности за качество продукции

Теоретически доктрина безусловной ответственности не допускает возможности защититься. Вместе с тем на практике существует несколько признанных способов защиты, доступных для производителей продукции. Ниже представлены некоторые из них:

- **современные знания.** Их можно определить как уровень соответствующих научно-технических знаний, имевшихся в период проектирования и/или изготовления товара, вызывающего повреждения. Таким образом, этот способ позволяет исключить повреждения, вызванные старыми товарами, из сферы ответственности. В его основе лежит аргумент о том, что производитель соблюдал нормы, действующие в период изготовления товара. В Европейском союзе этот способ защиты появился в рамках Директивы об ответственности за качество продукции 1985 года<sup>143</sup>, в соответствии с которой ответчик мог получить освобождение от ответственности, в случае если он мог доказать, что «в связи с недостаточным уровнем научных и технических знаний в момент выпуска товара в оборот он не имел возможности обнаружить дефект». Директива позволила странам-членам Европейского союза частично отказаться от защиты на основе «уровня современных знаний», но на практике это сделали немногие. Исключительная ситуация возникла после вспышки эпидемии губчатой энцефалопатии крупного рогатого скота (ГЭКРС, также известной как «коровье бешенство») в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (см. вставку 7). Ранее директива не применялась в отношении

сельскохозяйственной продукции, но это исключение было отменено в 1993 году<sup>144</sup>;

- **отказ от ответственности.** Этот способ защиты недоступен для производителей. Либо существует четкий запрет, включенный в само положение об ответственности за качество продукции, либо подобные отказы от ответственности представляют собой недобросовестные условия потребительских договоров. В попытке ограничить ответственность производитель может предусмотреть наличие предупреждений, уведомлений по использованию и инструкций на этикетках, но это не позволит автоматически избежать ответственности. В результате потребитель может быть признан небрежным (см. «небрежность пострадавшего» ниже), и ответственность производителя может быть разделена или даже в конечном итоге исключена. Однако этот способ защиты не действует в ситуациях, когда производитель размещает широкий типовой отказ с намерением ограничить юридическую ответственность за дефекты продукции. В таких случаях суды признают, что подобный отказ может привести к нарушению государственной политики, поскольку у покупателя продукта не будет возможности договориться о таких условиях в ходе обычной розничной продажи. В таких случаях отказ от ответственности объявляется недействительным;
- **срок исковой давности.** Старые иски можно аннулировать на основании закона об исковой давности. Это будет выгодно производителю продукции, который не может найти старые документы и организовать защиту. Таким образом, пострадавшее лицо должно возбудить иск в течение определенного числа лет после причинения личного ущерба. Однако в некоторых случаях при применении данного способа защиты возникает вопрос, когда был причинен личный ущерб, т. е. дата возникновения и обнаружения ущерба. Это касается ситуаций, когда проходит некоторое время между взаимодействием пострадавшего с товаром и обнаружением ущерба. К примеру, в случаях асбестового пневмокозиоза этот промежуток времени весьма длителен;
- **отзыв продукции.** Товар снимается с продажи, если оказывается необоснованно

<sup>143</sup> Директива Совета 85/374/ЕЕС от 25 июля 1985 года «О сближении законов, регламентов и административных положений государств-членов, применяемых к ответственности за неисправную продукцию», статья 7е.

<sup>144</sup> 1993/34/ЕС.

опасным, сопряжен с непредвиденными опасными факторами или снабжен предупреждающей надписью, не отвечающей требованиям. Проще говоря, дефект служил бы основанием для отзыва, если бы отсутствовало нечто, необходимое для целостности товара. Дефект может относиться к физическим характеристикам или функциональным аспектам, а также может возникнуть в связи с конструкцией, неправильным изготовлением или сборкой, ненадлежащим или некачественным техническим обслуживанием или ремонтом. Потенциально дефектный продукт может быть добровольно изъят из продажи. При этом отзыв товара, будь он добровольный или принудительный, по закону не может служить основанием для отказа от ответственности. Факт отзыва может в перспективе ограничить ответственность, если производитель продукта примет надлежащие меры для предотвращения дальнейших рисков, но ответственность за дефекты, существовавшие в момент вывода товара на рынок, сохраняется в полном объеме;

- **принятие риска, небрежность пострадавшего и неправильная эксплуатация.** Как правило, принцип безусловной ответственности не допускает правовой защиты на основе принятия потребителем риска на себя совместно с небрежностью пострадавшего. В рамках доктрины безусловной ответственности вопрос вины не рассматривается. Однако в определенных ситуациях ответчик может выстроить защиту на основе поведения потребителя. К таким ситуациям относятся следующие:
  - h) потребитель не обнаруживает дефект вследствие собственной небрежности;
  - i) потребитель продолжает использовать продукт после обнаружения дефекта;
  - j) потребитель использует товар таким образом, который не мог обоснованно предвидеть производитель, к примеру использование металлической вилки для извлечения тоста из электрического тостера.

#### D. УСЛУГИ КАК ОПАСНЫЕ ТОВАРЫ

В РПООНЗП проблема безопасности рассматривается с точки зрения физической безопасности, и в данной главе делается акцент именно на этом. Многие услуги, в том

числе медицинские услуги, услуги электриков, газовщиков и такси, предполагают наличие физической опасности и часто рассматриваются в рамках процессов лицензирования и страхования, саморегулирования и частного судебного разбирательства, а не на основе закона об ответственности за продукцию. Вместе с тем следует отметить, что в ходе вмешательства регулирующих органов в начале финансового кризиса было много дискуссий о том, следует ли применять к услугам понятие опасных товаров и регулировать их с учетом более широкого круга опасных факторов. Определенные финансовые продукты зачастую описываются как «токсичные», и Комиссар ЕС Меглена Кунева призвала использовать подход на основе безопасности продукции, проведя явную параллель с торговлей физическими товарами: «Мы не полагаемся на добросовестность торговцев и предполагаемую бдительность потребителей, но требуем, чтобы регулятор гарантировал удовлетворительную степень безопасности. Разве у регулятора нет аналогичных обязанностей на рынке розничных финансовых услуг? Думаю, мы должны ограничить риски на розничных финансовых рынках и убрать некоторые «токсичные» кредитные продукты с розничных прилавков»<sup>145</sup>. По тем же причинам Элизабет Уоррен, в то время действующая глава Бюро Соединенных Штатов Америки по защите прав потребителей в финансовой сфере, предложила создать комиссию по вопросам безопасности финансовых продуктов<sup>146</sup>. Таким образом, в результате этих обсуждений, по всей видимости, ситуация изменилась в обратную сторону, и появилась большая склонность к вмешательству регулирующих органов, а не к проведению судебных разбирательств между сторонами.

#### E. БЕЗОПАСНОСТЬ ПРОДУКЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ И МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИКЕ

В главе V отмечается, что законодательство в области защиты интересов потребителей не должно вступать в противоречие с международным торговым правом: при этом иногда утверждается, что меры по защите интересов потребителей, направленные против импортной продукции, недопустимы, поскольку препятствуют торговле. Статья 20 ГАТТ («Общие исключения») предусматривает, что в случае

<sup>145</sup> M Kuneva, 2009, Restoring consumer trust in retail financial services (Lisbon, 27 April).

<sup>146</sup> E Warren, 2008, Product safety regulation as a model for financial services regulation, *Journal of Consumer Affairs* 42, цитата по OECD, 2009, *Financial Consumer Protection: Progress Report*, DAF/CMF (11 April).

если продукт представляет опасность для здоровья человека, животного или растения, допускается применение импортных ограничений и барьеров «при условии, что такие меры не приведут к произвольной или неоправданной дискриминации при выборе между странами или скрытым ограничениям международной торговли».

Кроме того, в статье 5.7 Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФМ), статус которого был изменен в 1995 году на основании договора ВТО (ранее являлось кодексом), признается, что уровень научных знаний может быть недостаточным для принятия окончательного решения по вопросу блокировки товара, но могут быть приняты временные меры предосторожности. В статье говорится, что «в случаях, когда соответствующее научное обоснование является недостаточным, любой член может временно ввести санитарные или фитосанитарные меры на основе имеющейся надлежащей информации, <...> [но] <...> стремится получить дополнительную информацию, необходимую для более объективной оценки риска, и соответственно пересмотреть санитарную или фитосанитарную меру». В некоторых странах это получило известность как «принцип предосторожности», в других – как «осторожный подход». Обе формулировки предполагают, что в конкретном случае не нужно соблюдать осторожность всегда. Следует попытаться уточнить уровень риска.

Может ли признание международных стандартов помочь достичь прогресса? Трудности в достижении согласия относительно цели торговых мер в целом урегулируются благодаря содействию ВТО в признании международных стандартов, в связи с чем отсутствует опасность, что они могут применяться как «скрытые механизмы ограничения торговли». В Соглашении по техническим барьерам в торговле определен принцип принятия стандартов «признанного органа» (в том числе, например, ИСО), в то время как в приложении А к Соглашению СФМ представлена конкретная информация о трех организациях, которые формулируют международные стандарты для целей Соглашения. В число этих организаций входит Комиссия Кодекса Алиментарии, Международное эпизоотическое бюро и Международная конвенция по защите растений.

Правительства могут выйти за рамки международных стандартов, если смогут доказать, что таким образом будет достигнута действительная цель государственной политики. На практике это чрезвычайно сложно определить, что подтверждает торговый спор о введении

#### Вставка 8. Всегда ли самые высокие стандарты приводят к лучшим результатам?

Вопрос удивляет, а ответ кажется очевидным. Предположение, что самые строгие стандарты всегда приводят к лучшим результатам, приводится в пункте 34 руководящих принципов, но высокие стандарты могут быть слишком грубым инструментом и иногда имеют обратный эффект, не говоря о последствиях для торговли, упомянутых выше. Внедрение стандартов может дорого стоить, а «альтернативные издержки» могут сказаться на других целях. К примеру, в Директивах ЕС по воде (которые в целом считаются удачными) установлены очень высокие стандарты питьевой воды. По словам генерального директора Управления Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии по регулированию водоснабжения (ОФВАТ), по стандарту, регулиющему содержание пестицидов в питьевой воде, их количество не должно превышать уровня «таблетки аспирина, растворенной в олимпийском бассейне»; он также отметил, что этот стандарт в тысячи раз более строго стандарта, регулирующего содержание пестицидов в овощах. Проблема заключалась не только в стоимости для потребителей, но и в том, что стоимость внедрения на столь высоком уровне не позволяла уделять внимание другим дорогостоящим операциям, которые также воздействуют на здоровье человека, например, операций по ремонту мест образования течей (поскольку большая часть загрязнений происходит из-за утечек). Возьмем пример из того же сектора в развивающейся стране: на Филиппинах установлены стандарты водоснабжения, которые предусматривают применение жестких металлических труб фиксированного диаметра. На практике внедрить этот стандарт в трущобах Манилы, где широко использовались гибкие резиновые трубы, было практически невозможно. С помощью незаконных резиновых труб обеспечивался доступ к воде людям, которые его не имели, а строгое соблюдение законного стандарта делало этот прогресс невозможным.

Источник: ЮНКТАД.

европейских стандартов на афлатоксины в начале нынешнего столетия<sup>147</sup>. Афлатоксины особенно преобладают в хранящихся сельскохозяйственных культурах и могут вызвать рак печени. Уже применялись международные стандарты для повышения и сохранения стандарта условий хранения и прочих норм, которые были взяты из Кодекса Алиментарии или национальных стандартов.

<sup>147</sup> T Otsuki et al, 2001, *Saving Two in a Billion: Quantifying the Trade Effect of European Food Safety Standards on African Exports* (World Bank Development Research Group, DECRG); см. также Oxfam, 2004, Supplementary Memorandum to United Kingdom Parliamentary Select Committee on International Development.

Выполненный Всемирным банком анализ торговых и регламентирующих данных по 15 государствам—членам Европейского союза и 9 африканским странам свидетельствует о том, что внедрение нового стандарта в Европейском союзе вместо существующих международных норм снизит риск для здоровья на 1,4 смертельных случая на миллиард человек в год – разница столь ничтожная, что ее практически невозможно проверить. В то же время в результате африканский экспорт зерновых, сухофруктов и орехов был сокращен на 64%. Дебаты продолжились на переговорах о доступе на рынок, в результате чего они были сорваны.

Это совершенно не означает, что в стандартах безопасности нет необходимости. Например, в докладе ВОЗ о ситуации в области безопасности дорожного движения за 2015 год отмечается, что только 46 стран (большинство из которых являются странами с высоким доходом) придерживаются правил Организации Объединенных Наций об электронном контроле устойчивости<sup>148</sup>. Необходимо предпринимать значительные усилия для повышения стандартов безопасности автомобилей, чтобы снизить число смертей – 1,2 млн (и еще больше случаев получения травм), – которое не меняется из года в год<sup>149</sup>. Дело скорее в том, что в мире, где «абсолютная безопасность» невозможна, должна быть вероятность, что подобные вмешательства принесут безусловно положительные суммарные результаты.

## Ф. ПОДЕРЖАННЫЕ ТОВАРЫ

В последние десятилетия проблема подержанных товаров вышла на первый план, что может привести к несогласованности основных принципов государственной политики. Как установлено в стандарте ИСО на подержанные товары, «трансграничное перемещение подержанных товаров (ПТ) практикуется много лет, и торговая активность растет в геометрической прогрессии. Большинство подержанных товаров (в торговом обороте) продаются или жертвуются жителями развитых стран гражданам развивающихся стран, и стоимость этого рынка оценивается в миллиардах долларов. Потребители охотно

приобретают дешевые, прочные и безопасные ПТ в качестве альтернативы дорогостоящим новым аналогам, и спрос на эти товары остается высоким»<sup>150</sup>. Повторное использование может сократить количество свалок для захоронения мусора и масштабы применения других форм утилизации отходов в странах-экспортерах<sup>151</sup>, но также существует риск, что такие товары могут оказаться опасными для потребителей в процессе использования, и произойдет столкновение стандартов безопасности. Одна форма рационального потребления (повторное использование) вступает в противоречие с другой (безопасность или даже загрязнение окружающей среды в стране назначения), и даже относительно нетоксичные товары, такие как одежда, вызывают вопросы. В некоторых африканских странах большая часть ввозимой одежды была в употреблении, и в этом контексте возникают вопросы о развитии внутренней швейной промышленности и сокращенных таможенных поступлениях. В ответ многие африканские страны ввели ограничения на импорт подержанных товаров, например запрет на ввоз автомобилей старше трех лет в Алжире и Тунисе, нижнего белья и матрасов в Гане, любой одежды, за исключением ввоза в рамках гуманитарных мероприятий, в ЮАР и автомобильных шин в Кении и Мозамбике<sup>152</sup>.

По итогам опроса членов Комитета по политике в отношении потребителей Международной организации по стандартизации (КОПОЛКО) и Комитета по политике в отношении развивающихся стран Международной организации по стандартизации (ДЕВКО) был установлен стандарт, в связи с чем была обнаружена значительная обеспокоенность в отношении торговли подержанными товарами. В стандарте представлено основание для тщательной проверки в пути и в месте ввоза, а также установлены измеримые критерии оценки подержанных товаров с целью защиты потребителей и окружающей среды. Импортирующие или экспортирующие стороны или государства могут использовать этот стандарт для установления доверия к товарам, которые находятся в торговом обороте или передаются в виде пожертвований.

<sup>148</sup> Правило Организации Объединенных Наций № 13h. Всемирный форум для согласования правил в области транспортных средств является главным глобальным органом по вопросам разработки стандартов безопасности автомобилей.

<sup>149</sup> ВОЗ, 2015 год, *Глобальный доклад о ситуации в области безопасности дорожного движения*; см. также *Глобальную программу НКАП*, 2015 год, *Демократизация системы безопасности автомобилей: программа действий по созданию безопасных автомобилей до 2020 года*.

<sup>150</sup> Стандарт ИСО на трансграничную торговлю подержанными товарами, технический стандарт 20245 (2014 год); прилагаются усилия для повышения его уровня до полного стандарта ИСО.

<sup>151</sup> Стандарт ИСО на трансграничную торговлю подержанными товарами, технический стандарт 20245 (2014 год); прилагаются усилия для повышения его уровня до полного стандарта ИСО.

<sup>152</sup> J Lukaz, 2012, *Second-hand goods, Contribution to ISO COPOLCO workshop on Consumer Issues in Standardization in Ghana (Accra)*.



## **G. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Основополагающая правовая база безопасности продукции является одним из постоянных элементов защиты интересов потребителей; тем не менее, как отмечалось ранее, после пересмотра РПООНЗП в 1999 году возникли новые проблемы.

Для защиты интересов потребителей нужны государственные органы, поскольку для потребителей судебная защита в подобных случаях осложняется затратами на ведение судебного процесса (время и деньги), которые обычно (но не всегда) несоизмеримы со стоимостью товара, и для большинства затраты ассоциируются с убытком. В других

областях защиты интересов потребителей эта дилемма кроется в разработке альтернативных механизмов разрешения споров (АМРС), но с точки зрения безопасности продукции АМРС являются более сложными, так как требуют проведения технической оценки. Кроме того, учитывая характер партий товаров с одним и тем же дефектом и, как следствие, риск множественных убытков, необходимость введения государственной политики не вызывает сомнений. По тем же причинам полагаться на средства правовой защиты только на уровне конечного потребителя представляется менее эффективным механизмом, чем развитие передовых методов производства с внутрисистемными средствами контроля и применение их до выпуска продукции на рынок.

---

## X. Информирование и просвещение потребителей

### A. ИНФОРМИРОВАНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В этой главе информирование и просвещение рассматриваются вместе, поскольку они представляют собой непрерывный процесс в арсенале средств защиты интересов потребителей. Эти два термина часто путают или даже используют как синонимы. На самом деле они имеют совершенно разные значения. Под просвещением потребителей понимается процесс получения знаний и навыков по управлению потребительскими ресурсами и принятие мер по повышению способности потребителей к принятию решений. Здесь особое внимание уделяется развитию понимания и навыков, а также получению знаний. С другой стороны, под информированием потребителей понимается предоставление данных о конкретных продуктах или операциях, с тем чтобы они могли принять решение о покупке. К информированию может также относиться предоставление данных о действующем законодательстве или органе, ответственном за регулирование конкретной отрасли. Таким образом, информирование потребителей «привязано к конкретной ситуации», а просвещение потребителей является необходимым условием для эффективного использования информации для потребителей.

При анализе этих родственных концепций и их применения нам удалось заполучить два относительно недавних международных исследования в области защиты интересов потребителей, причем оба проводились в 2012–2013 годах и демонстрируют результаты из примерно одинакового числа стран. Исследование ЮНКТАД 2013 года было проведено в целях пересмотра РПООНЗП, и в процессе было получено 58 наборов данных, главным образом от правительств<sup>153</sup>. В то же время Международная организация потребителей (МОП) провела опрос своих членом по всему миру и получила ответы от 72 ассоциаций потребителей из 60 стран<sup>154</sup>. Для каждого исследования характерна естественная тенденция: ответы правительств, как правило, носят оптимистичный характер в отношении применения РПООНЗП, в то время как в ответах членом МОП присутствует больше критики.

<sup>153</sup> ЮНКТАД, 2013 год, «Доклад об осуществлении руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей, 1985–2013 годы», TD/B/C.I/CLP 23, записка секретариата ЮНКТАД.

<sup>154</sup> Consumers International, 2013, *The State of Consumer Protection Around the World*.

### B. ИНФОРМИРОВАНИЕ И ПРОСВЕЩЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В пересмотренных РПООНЗП, как и в предыдущей версии, «программы просвещения и информирования» сведены в один раздел (V.G). Информирование упоминается в рамках руководящих принципов относительно «законных потребностей» (5e), где оно связано с «выбором», в разделе IV «Принципы добросовестной деловой практики» в контексте «раскрытия и прозрачности (пункт 11c руководящих принципов), в разделе V.A по «национальной политике в области защиты интересов потребителей» (пункты 14b и 14c руководящих принципов) в контексте «четкого и оперативного информирования», в пункте 27 руководящих принципов в рамках «рекламной и торговой практики», а также в пункте 28 руководящих принципов в контексте «свободного обмена достоверной информацией по всем аспектам потребительских товаров». Пункты 29 и 30 руководящих принципов касаются информирования по вопросам экологии. Информирование также упоминается в связи с конкретными секторами: в разделе V.J, посвященном финансовым услугам (пункт 66e руководящих принципов) в связи с раскрытием потенциального конфликта интересов, пункте 66h руководящих принципов в связи с денежными переводами и пункте 77 руководящих принципов по коммунальным услугам.

На просвещение делаются приблизительно те же ссылки: о нем упоминается в рамках «законных потребностей» (руководящий принцип 5f), в разделах IV.G (руководящий принцип 11d) и V (руководящий принцип 14i), новом разделе V.J, посвященном финансовым услугам, где эта концепция рассматривается более подробно, чем информирование, с охватом проблемы финансовой грамотности (руководящий принцип 66d), финансового просвещения (руководящий принцип 67), а также в руководящем принципе 69 раздела V.K, касающемся ряда конкретных областей.

Таким образом, информирование и просвещение являются важными составляющими РПООНЗП, и их влияние стало еще сильнее в ходе пересмотра 2015 года. Это отражает их основополагающее значение, а также значение, придаваемое в последние десятилетия вопросам раскрытия

информации и интерпретации потребителем раскрытой информации.

### С. ПЕРЕДАЧА РИСКА

При разработке соответствующей политики в области информирования потребителей, необходимо учитывать информационные потребности потребителей, поведение потребителей при поиске информации и способность потребителей оценить информацию в ходе принятия решений о покупке. Способ действия при рассмотрении этих вопросов отличается в зависимости от характерных особенностей потребителя (таких, как доход, образование, возраст, пол и культурная принадлежность) и даже в зависимости от индивидуальных особенностей людей в рамках этих категорий.

Независимо от того, какую информацию и в каком объеме получает потребитель, нет никакой гарантии, что в конечном итоге он сделает выбор на основе полной и разумной оценки поступившей информации. Часто считается, что просвещение потребителей повышает их способность получать и оценивать информацию о товарах и услугах<sup>155</sup>. Однако разнообразие товаров увеличивается не только по мере роста доходов, но и по мере того, как рынки стали охватывать области, ранее находившиеся на государственном обеспечении, такие как телекоммуникации, электричество, страхование и пенсионное обеспечение. Параллельно с расширением рынка происходит переход от информации, предоставляемой лично, к информации, предоставляемой в режиме онлайн. Как обсуждалось в главе III о потребительском праве, ответом многих государств стала попытка накопить потребительский опыт, чтобы уравновесить рынок за счет компетентности «вооруженного знаниями и опытом потребителя».

В разработанном ОЭСР Инструментарии политики в области защиты прав потребителей излагается ряд мер, принимаемых правительствами и заинтересованными сторонами в целях совершенствования процесса принятия решений потребителями<sup>156</sup>. К ним относятся телефонные сборы в Австралии, услуги Интернета и

телевидения в Чили, счета за топливо во Франции и информация о кредитных картах в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, которые, в свою очередь, заимствуют идею «краткой информационной сводки» из законодательства о честном раскрытии информации при кредитовании в Соединенных Штатах Америки. Чем больше приводится примеров, тем чаще возникает вопрос: могут ли все потребители быть экспертами во всех этих областях? Исходя из результатов приведенного ниже анализа, мы приходим к выводу, что это невозможно, хотя многие могут, если потребуется, ознакомиться в разумных пределах. Однако такое ознакомление, скорее всего, будет кратковременным, а для некоторых продуктов – вряд ли достаточным.

В последние годы политика использования раскрытия информации в качестве принципа защиты прав потребителей подвергается серьезной критике, отчасти в результате финансового кризиса, в ходе которого стало ясно, что потребители зачастую плохо понимают существенные финансовые обязательства, которые они берут на себя при покупке финансовых продуктов. Как говорится в документе ОЭСР, опубликованном в 2009 году, «возрастающая сложность финансовых продуктов в течение последнего десятилетия в сочетании с финансовыми инновациями и увеличением числа случаев перекладывания финансовых рисков на домашние хозяйства оказывают огромное давление на потребителей финансовых услуг в последние десятилетия»<sup>157</sup>. В том же исследовании был сделан вывод о том, что «финансовая грамотность <...> не заменяет защиту прав потребителей финансовых услуг и нормативно-правовую базу. В частности, важность надзора за «поведением на рынке» стала еще более очевидной в свете недавнего финансового кризиса, когда неосведомленные потребители стали легкой мишенью для продаж на основе неверно представленной информации и покупали кредитные продукты, которые были явно неприемлемы для них».

### D. ИНФОРМИРОВАНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Целью информирования потребителей является предоставление объективной и беспристрастной информации потребителям в месте продажи, с тем чтобы они могли решить, что именно из множества предлагаемых фирменных товаров и услуг наиболее соответствует их потребностям. Все больше и больше покупок совершается в

<sup>155</sup> Для примера, исследование, проведенное Международной торговой палатой в рамках инициативы по борьбе с контрафакцией, показало, что потребители воздерживаются от приобретения контрафактных товаров, когда они лучше информированы и осведомлены о сопутствующих рисках для их здоровья и безопасности (ICC/ BASCAP, 2009, *Consumer Attitudes and Perceptions on Counterfeiting and Piracy*, имеется по адресу <http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/bascap/consumer-awareness/consumer-perceptions/>).

<sup>156</sup> OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*.

<sup>157</sup> OECD, 2009, *Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis*.

режиме онлайн, где меньше личного общения и еще меньше возможностей для осмотра физических товаров, поэтому качество предоставляемой информации приобретает все большее значение.

Ниже приводятся некоторые формы, в которых информация предоставляется потребителям:

- личный опыт использования товаров и услуг или устная информация от родственников и друзей;
- сообщения в СМИ (в противоположность платной рекламе). Некоторая часть этой информации может быть размещена в рамках пропагандистских мероприятий коммерческих компаний, и, как следствие, бывает сложно отличить маркетинг от просвещения или информирования. Некоторая информация предоставляется в независимой форме в рамках правительственных докладов, группами потребителей, журналистами, в рамках специальных передач для потребителей и других некоммерческих мероприятий;
- этикетки, которые являются обязательными требованиями, например, этикетки на продуктах питания, пестицидах, табачных изделиях, лекарственных препаратах и средства маркировки энергоэффективности, которые появились относительно недавно;
- системы добровольной маркировки, разработанные независимыми органами для конкретных продуктов или для конкретных целей, такие как системы экомаркировки;
- рекламные и пропагандистские кампании, которые могут регулироваться (или не регулироваться) законодательством или добровольными сводами правил;
- информация, которую предоставляют в Интернете компании, занимающиеся электронной торговлей;
- сравнительная информация, предоставляемая независимыми ассоциациями потребителей в изданиях для своих членов (за последнее десятилетие этот способ информирования получил широкое распространение, поскольку сферы потребительского выбора стали шире и охватили, например, розничный сектор энергетики и финансовых услуг). Чтобы завоевать доверие, такие сведения и рекомендации должны быть независимыми

и объективными и должны публиковаться в интересах потребителей.

- независимые обзоры, сайты сравнения и обзоры потребителей, причем все перечисленные формы в последнее время получили широкое распространение благодаря удобству доступа через Интернет.

Информирование потребителей особенно необходимо в следующих случаях:

- данные товары составляют относительно высокую долю потребительских расходов;
- данные товары являются технически сложными;
- в пунктах продажи отсутствуют возможности для потребительской оценки;
- у потребителя недостаточно предварительных знаний о требуемой функциональности;
- потребители стремятся сделать этический выбор, связанный, к примеру, с экологическими или социальными аспектами производства.

С расширением международной торговли и электронной торговли все большее значение приобретает вопрос о согласованности применимого права в отношении информации, сопровождающей физически импортируемые товары, и информации, предоставляемой в электронной форме через Интернет. В государствах отсутствует согласованный подход к разным источникам информации. Это подтверждает важность новой «законной потребности», включенной в руководящий принцип 5j, который предусматривает «обеспечение защиты потребителей в сфере электронной торговли в объеме, не меньшем, чем обеспечивается применительно к другим формам торговли». Как правило, законы об обязательной маркировке одинаково применяются как к импортируемому, так и к отечественным товарам.

В то время как начали приниматься усилия по повышению информированности, возникла проблема, которую французы называют *le paradoxe du formalisme* (парадокс формализма): то есть для соблюдения требований законодательства предоставляется чрезмерное количество информации, которая при этом «ослепляет» потребителя. В исследовании, проведенном ЮАР, описывается, как спрос на финансовые продукты может уменьшаться с увеличением их количества: «в связи с большим выбором услуг потребитель может

лишиться мотивации в связи с возникновением чувства противоречия и нерешительности, что приводит к откладыванию выбора или полному бездействию»<sup>158</sup>. По тем же причинам все чаще становится понятно, что недостаточно полагаться только лишь на информирование и просвещение. В политическом контексте еще раз подтвердилась обязанность проведения консультаций в секторах, продающих сложную продукцию, что в свою очередь ставит вопрос о системах вознаграждения и стимулах, позволяющих обеспечить объективное консультирование<sup>159</sup>.

В некоторых случаях проблемы становятся все более трудноразрешимыми не только потому, что предоставление информации в режиме онлайн не предполагает возможности задать вопрос и получить разъяснения, но и потому, что большая часть информации с течением времени теряет свою актуальность. Другие исследования показывают, что, столкнувшись с давлением электронного «тайм-аута», потребители не читают условия соглашений<sup>160</sup>.

## Е. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С МАРКИРОВКОЙ

### 1. Обязательная маркировка

В большинстве стран маркировка в настоящее время является обязательным юридическим требованием. Законы о маркировке определяют, какую информацию следует предоставлять и в какой форме. Иногда составляются спецификации, предусматривающие размер этикетки и конкретные предупреждения, например, предупреждения о вреде для здоровья на табачных изделиях или продуктах питания для людей с пищевой аллергией. Маркировка все чаще используется для содействия достижению целей государственной политики, будь то пропаганда, например повышение эффективности энергопотребления или питания, или предупреждение о негативных последствиях, например этикетки с надписью «курение убивает» на пачках сигарет.

Маркировка пищевых продуктов является одной из приоритетных областей, в которых применяется обязательное правовое

регулирование. Помимо обычных требований в отношении даты изготовления, срока годности, наименования и адреса изготовителя, веса, количества и используемых ингредиентов, многие страны в настоящее время перешли к следующему этапу, на котором ценность на «лицевой стороне упаковки» требуется указывать пищевую на основе рекомендуемых норм суточного потребления. Все чаще рассматриваются варианты маркировки в цветах «светофора» (красные, желтые и зеленые этикетки или значки). Такая система маркировки была разработана в Эквадоре и используется в Соединенных Штатах Америки, где в целях упрощения и фокусирования внимания был сокращен объем сведений, указываемых на маркировке продуктов питания<sup>161</sup>.

### 2. Добровольная маркировка

Многие правительства начинают включать частные стандарты в политические и законодательные нормы и признавать их различными способами. Хотя, как уже отмечалось, Всемирная торговая организация признает действие международных стандартов маркировки, сфера применения стандартов, действующих в соответствии с правилами ВТО, ограничивается сферой юрисдикции ВТО, которая в данном случае ограничивается характеристиками продукции и не охватывает процессы и методы производства. Если на маркировке должна отображаться информация о процессах и методах производства, что происходит все чаще, в таком случае акцент смещается на добровольные меры, например те, которые являются частью политики социальной ответственности корпораций, и принятие международных стандартов, в частности стандартов ИСО<sup>162</sup>.

С помощью систем добровольной маркировки обеспечивается предоставление информации как о характеристиках продукции, так и о методах ее производства. Эти системы зачастую находятся под управлением независимого маркировочного органа в сотрудничестве с соответствующими продавцами и иногда ассоциациями потребителей. Хорошим примером служат системы добровольной экомаркировки. Они

<sup>158</sup> M Bertrand et al, 2010, What's advertising content worth? Evidence from a consumer credit marketing field experiment, *Quarterly Journal of Economics* 125(1):263–306.

<sup>159</sup> Группа 20/ОЭСР, 2011 год, *Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг*.

<sup>160</sup> Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?*, available at <https://www.citizensadvice.org.uk/personal-data-empowerment-time-for-a-fairer-deal/>.

<sup>161</sup> USFTC, 2008, *Marketing Food to Children and Adolescents*.

<sup>162</sup> Одним из самых известных стандартов ИСО является ИСО 26000 – Руководство по социальной ответственности (2012 год). Он охватывает вопросы экологии, условий труда, прав человека и защиты прав потребителей. В последнем разделе содержится ссылка на РПООНЗП с упоминанием «законных потребностей потребителей» о которых говорится, что «эти принципы защиты интересов потребителей разработаны и подробно изложены в тексте руководящих принципов ООН, и их принято называть "правами потребителей"».

стали популярной стратегией информирования потребителей об экологической безопасности товаров, которые они покупают, используют и утилизируют, включая вопросы, связанные с переработкой и окончанием срока службы.

К первым системам добровольной информативной маркировки относится шведская система VDN, созданная в 1951 году и сначала принятая странами Северной Европы, маркировка японских промышленных стандартов (JIS) для потребительских товаров и немецкий знак Blaue Engel («Голубой ангел»), который присваивается товарам с низким уровнем выбросов и меньшим объемом отходов, чем сопоставимые товары. С тех пор по мере постепенного перехода от простых характеристик продукта к методам производства был разработан широкий спектр систем экомаркировки. Например, МАСЭАМ представляет собой альянс многосторонних органов по стандартизации и аккредитации, оценивающих устойчивость с использованием кодексов добросовестной практики на основе принципов надежности МАСЭАМ<sup>163</sup>. В число этих принципов входят устойчивость, совершенствование, беспристрастность, прозрачность и доступность. Несмотря на ограничение торговых мер, которые принимаются против иностранных экспортеров в отношении процессов и методов производства (ПМП), правительства по-прежнему вправе устанавливать стандарты для внутренних целей. Китай, например, недавно принял принципы МАСЭАМ. Разработка этих принципов согласуется с пунктом 30 РПООНЗП, который гласит, что «следует поощрять разработку надлежащих кодексов и стандартов рекламной деятельности в целях регулирования и проверки заявлений экологического характера», и правительствам «следует принимать меры по борьбе с использованием не соответствующих действительности заявлений и информации экологического характера в рекламе или маркетинге».

В докладе ЮНКТАД сообщается, что в ряде стран по-прежнему отсутствуют положения, касающиеся информации о воздействии на окружающую среду (что не соответствует требованиям пункта 30 руководящих принципов, указанного выше), в то время как в упомянутом выше обследовании Международная организация потребителей сообщила, что лишь 53% стран-респондентов требуют раскрытия информации о потреблении энергии бытовыми приборами. Явное большинство стран с низким уровнем доходов полагаются на добровольный подход,

но нельзя утверждать, что эта позиция является отличительной особенностью развивающихся стран, поскольку 27% стран с высоким уровнем дохода также не требует раскрытия данных энергопотребления, хотя 90% разработали рекомендации в этой области. Сообщалось о единичных инициативах и кампаниях по этому вопросу (МОП называет Фиджи и Доминиканскую Республику), однако практические результаты, похоже, далеки от тех, которых можно было бы ожидать с учетом официального признания этого вопроса на уровне правительства.

### 3. Критерии информации о продукции

Теоретически, раскрытие информации должно происходить более эффективно в 2016 году, чем в 1985 году, когда были приняты РПООНЗП, поскольку подробную информацию можно представить на веб-сайтах. Хотя можно утверждать, что предоставление информации в электронном виде может приводить к дискриминации по отношению к потребителям, не имеющим доступа в Интернет, тот факт, что подобные сведения имеются в режиме онлайн, должен помогать регулирующим органам и косвенно защищать потребителей. Соответственно, информация о продукции раскрывается более подробно, хотя может потребоваться принять меры, чтобы не допустить возникновения новой версии *paradoxe du formalisme* (парадокса формализма), о котором говорилось выше. Другими словами, публикация подробной информации на веб-сайтах не должна освобождать распространителей от обязанности делать ее понятной.

Ниже приводятся некоторые критерии оценки приемлемости информации, представленной на этикетках и упаковке:

- информация должна отвечать требованиям национальных и международных кодексов практики и законов. Следует отметить, что в пункте 70 РПООНЗП, а также Соглашениях ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер и по техническим барьерам в торговле признаются международные стандарты в области информации и упаковки (например, стандарты, установленные *Кодексом Алиментариус* и ИСО) в качестве законной основы стандартов на продукцию и, следовательно, торговых мер по защите потребителей;
- информация на упаковке и этикетке должна быть четкой, простой и конкретной. Таким образом, следует избегать избытка

<sup>163</sup> <http://www.isealalliance.org/our-work/defining-credibility/credibility-principles>.

информации и слишком сложного способа ее представления;

- обязательно должны указываться сведения о производителе и поставщике. Таким образом, необходимо указать точный идентификатор товара по его распространенному или обычному названию, а также форму, в которой он продается;
- должно быть указано количество нетто содержимого;
- необходимо указывать сведения о составе товара. Это подразумевает соблюдение применимого законодательства в отношении представления информации на расфасованных пищевых продуктах. Данные требования могут распространяться на указание пищевой ценности, включая содержание соли и сахара, калорийности, минимальных рекомендуемых норм суточного потребления, исходя из которых рассчитывается пищевая ценность, на раскрытие химического состава непивцевых продуктов, а также на размещение предупреждений и инструкций по надлежащему использованию и обращению;
- информацию о цене следует размещать на видном месте и в доступной форме, чтобы облегчить процесс сравнения товаров. Это означает, что цена должна быть указана на упаковках, и информацию о цене за единицу продукции следует размещать на полках или витринах, если возможно и целесообразно, а также предоставлять достаточную информацию о ценах, чтобы потребителю было проще принять решение о покупке. В Малайзии, Австралии, Германии и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии ассоциации потребителей провели успешные кампании по этим вопросам; кроме того, существует стандарт ИСО на цену за единицу продукции;
- все утверждения о качестве продукции на упаковках и этикетках должны быть заранее обоснованы. Все подобные утверждения должны быть правдивыми, четкими и точными; в особенности это относится к утверждениям о пользе для здоровья пищевых продуктов и лекарственных препаратов. Не следует использовать такие термины, как «натуральный» или «органический», подразумевая, что продукт обладает безупречным качеством или

пищевой ценностью, если это невозможно доказать<sup>164</sup>.

## Г. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕКЛАМОЙ

С глобализацией, проникающей на потребительские рынки, конкуренция за продажу потребителям во всем мире становится все более агрессивной. Как следствие, расходы на рекламу значительно возросли<sup>165</sup>. По данным журнала Совета маркетинговых директоров Facts & Stats (Факты и статистика), до конца 2015 года прогнозируется рост мировых затрат на рекламу в СМИ на 5% в год. Ожидается, что общая сумма к 2019 году достигнет 2,1 трлн долларов. Кроме того, реклама еще глубже проникла в общества развивающихся стран, и иногда узнаваемость бренда становится практически повсеместной, как, например, в случае с Кока-Колой. Этот процесс может стать более интенсивным благодаря распространению портативных устройств и более точно направленным благодаря использованию идентификационных файлов «куки».

В этом контексте следует отметить, что цифровая реклама демонстрирует самый быстрый рост (16% в 2014 году), а развивающиеся рынки показывают особенно высокие темпы роста. По данным одного маркетингового источника, ожидается, что Бразилия к 2018 году обгонит Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Германию и станет четвертым в мире глобальным рекламным рынком, а Индонезия, по прогнозам, покажет самый большой рост расходов на цифровую рекламу из всех стран мира<sup>166</sup>. На момент написания на долю Северной Америки приходилось более 35% от общего объема глобальных расходов, и за ней следует Азиатско-Тихоокеанский регион с 28%<sup>167</sup>.

Во многих странах большинство видов рекламной продукции не регулируются законом, за исключением некоторых конкретных видов продукции, таких как алкоголь, табак и огнестрельное оружие, а также лекарственные препараты, пестициды и профессиональные услуги, например медицинские и юридические. Более распространенной ограничительной мерой является саморегулирование рекламной

<sup>164</sup> Значение слова «органический» регулируется в Европейском союзе и Соединенных Штатах Америки, поэтому оно подразумевает набор установленных характеристик. Слово «натуральный», с другой стороны, не несет в себе никакого особого значения.

<sup>165</sup> [www.cmocouncil.org/facts-stats-categories.php?view=all&category...spend](http://www.cmocouncil.org/facts-stats-categories.php?view=all&category...spend).

<sup>166</sup> eMarketer.com, 10 December 2014.

<sup>167</sup> [www.statista.com](http://www.statista.com).

индустрии и средств массовой информации с помощью кодексов практики. Однако существуют общие национальные правила в области рекламы в средствах массовой информации, касающиеся использования в рекламе непристойных и неприемлемых в культурном и религиозном отношении изображений.

В рекламной индустрии существует давняя традиция саморегулирования. Кодекс практики рекламы и маркетинговых коммуникаций Международной торговой палаты (МТП) был разработан в 1937 году и в настоящее время применяется его девятая, консолидированная редакция, принятая в 2006 году. Будучи кодексом саморегулирования, он распространяется на любую рекламу товаров, услуг и учреждений. В нем излагаются общие принципы, согласно которым реклама должна быть «законной, пристойной, честной и правдивой» (статья 1), и имеется специальный раздел, в котором рассматриваются вопросы рекламы, адресованной детям<sup>168</sup>. Этот международный кодекс формирует основу практики саморегулирования для органов по стандартизации рекламы во многих странах и регламентирует «всю рекламу и иные маркетинговые коммуникации для продвижения любых видов товаров и услуг, включая продвижение корпораций и организаций». Кодекс применяется к рекламодателям, рекламным агентствам и средствам массовой информации, которые предоставляют площадки для рекламы.

Большинство индивидуальных жалоб (а также соответствующие санкции и правоприменение) рассматриваются на национальном уровне, но есть также возможность для трансграничных жалоб через, например, Европейский альянс по стандартам в рекламе, устав которого был разработан в 1992 году на основе кодекса МТП.

Существует вероятность вмешательства правительства, которое стремится обеспечить, чтобы в рамках саморегулирования соблюдались стандарты и применялись меры предосторожности от собственных неудач. К примеру, Управление по коммуникациям (Офком) Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии является регулирующим органом, ответственным за рекламу и вещательные средства, но при этом оно делегировало ответственность за применение кодексов вещательной рекламы Комитету по рекламным стандартам (КРС). По условиям лицензий Офком вещательные компании обязаны выполнять решения КРС. Если КРС передает

вещательную компанию в Офком, она может быть оштрафована или лишиться лицензии. В 2013–2014 годах КРС рассмотрел 37 000 жалоб в рамках 17 000 дел. В результате 3 384 рекламных объявления пришлось изменить или изъять. 71% случаев были связаны с вводящей в заблуждение рекламой, а 36% – с Интернет-рекламой, которая в 2014 году впервые обогнала телевизионную рекламу, показав ежегодное увеличение на 35%<sup>169</sup>.

Один из аргументов в пользу саморегулирования заключается в том, что оно позволяет правоохранительным органам обращать внимание на вопросы, которые система саморегулирования не компетентна рассматривать, например, массовые мошенничества и злоупотребления торговлей вразнос. Наличие системы в ее лучшей версии означает, что экспертные комиссии оценивают рекламодателей в кратчайшие сроки, и государственные учреждения не остаются в потоке событий, пытаясь угнаться за всем сразу, а могут свободно сосредоточиться на других проблемах, при этом суды не перегружены, а потребителям есть куда обратиться.

Однако, что касается влияния рекламы на стимулирование роста потребления, там, где это потребление более отчетливо противоречит задачам конкретной государственной политики (например, здравоохранения), неизбежно возникает необходимость контроля рекламы, который должны осуществлять люди, не имеющие личной заинтересованности в данной отрасли. В тех случаях, когда государственная политика ставит задачи в отношении отдельных продуктов, главным вопросом повестки дня становятся не сами рекламные объявления, а рекламируемые товары. Текущие примеры включают маркетинг продуктов питания для детей, продвижение фармацевтических продукции и неоднократные призывы к частичным или полным запретам на рекламу табачных изделий. Осуществление такого запрета несколько продвинулось в Европейском союзе, а в последнее время – в Российской Федерации, которая в 2014 году запретила любую рекламу табачных изделий. Многие ассоциации потребителей принимали участие в кампаниях (одна из самых последних проходила в Мексике в отношении напитков с высоким содержанием сахара) по ограничению рекламы определенных продуктов, которые считаются вредными по своей сути<sup>170</sup>.

Подобные мероприятия выходят за пределы деятельности системы саморегулирования, направленной на оценку отдельных рекламных

<sup>168</sup> МТП, 2011 год, *Консолидированный Кодекс практики рекламы и маркетинговых коммуникаций*.

<sup>169</sup> КРС, 2014 год, *Чем больше вложений, тем больше активности*.

<sup>170</sup> Более подробное обсуждение см. в главе XIV.



материалов. Можно сформулировать «правильную» информацию о товаре, для которого запрещена стимулирующая реклама (например, «курение убивает» на пачках сигарет), в отличие от вводящей в заблуждение рекламы безобидного товара. Саморегулирование будет применяться к последнему, в то время как реклама в нарушение запрета на рекламу этого конкретного товара будет вопросом регулятивного правоприменения.

Ассоциации потребителей привлекались к пропаганде таких мер. Например, предупреждения о вреде для здоровья явно относятся к рекламе продуктов, вызывающих привыкание и опасных для здоровья, таких как сигареты и алкоголь. Все большей поддержкой пользуется мнение, что требуются меры в отношении агрессивной рекламы, нацеленной на детей в уязвимом возрасте, которая призывает потреблять продукты с высоким содержанием жира, сахара и соли, и существует кодекс ВОЗ по данному вопросу<sup>171</sup>.

Другие кампании затрагивали более контекстно ориентированные решения. В их числе:

- реклама заменителей грудного молока, которая вводит женщин в заблуждение в местах, где они не могут использовать продукт по назначению (например, из-за плохого водоснабжения);
- реклама, нацеленная на потребителей в особенно уязвимые моменты, например в период просрочки платежа и появления задолженности. Такая как реклама ссуд до зарплаты. Существование злоупотребления доказано, и в этом нет никаких сомнений, но следует ли принять решение о запрете рекламы, проследить за тем, чтобы она перестала вводить в заблуждение, или регламентировать собственно товар – это более сложный вопрос;
- реклама товаров, содержащих токсичные химические вещества, в отношении которых пока еще нет единого мнения или убедительных научных доказательств уровня безопасности, таких как пестициды, глутамат натрия и аспартам.

История подобных кампаний в большинстве случаев показывает, что проблемы потребителей рассматриваются на международном уровне в таких межправительственных организациях,

как комиссия *Кодекса Алиментарииус*, Всемирная организация здравоохранения и Продовольственная и сельскохозяйственная организация. Потребительские организации, как правило, поддерживают рекомендации международных организаций, оппозиция исходит, скорее, от правительств и корпоративных лобби.

## 1. Критерии рекламы

Ниже приводятся критерии оценки уровня социальной и юридической ответственности рекламы:

- реклама должна отвечать требованиям национальных и международных кодексов практики и законов;
- рекламные объявления должны быть правдивыми и точными, не обманывать и не вводить в заблуждение;
- во всех рекламных утверждениях (устных и визуальных) следует воздерживаться от использования расплывчатых заявлений, слов в превосходной степени, преувеличений или сравнений, которые могут быть неправильно поняты или неправильно истолкованы, особенно если адресованы менее искушенным потребителям;
- все фактические заявления, связанные с безопасностью, производительностью, эффективностью и качеством товаров и услуг, должны быть обоснованы до начала применения, при этом экспертные оценки и рекомендации допускается использовать только в тех случаях, когда они основаны на фактическом и нормальном использовании товара или услуги и на знаниях рекомендатора, представляющего данную область;
- в сравнительной рекламе сопоставление товаров, имеющее значение для ожиданий потребителей и использования товара, следует осуществлять точно, четко и обоснованно;
- реклама должна описывать безопасное использование товаров и не предлагать товары, которые представляют необоснованный риск для безопасности потребителя при разумно возможном или неправильном использовании;
- следует соблюдать принятые сообществом стандарты хорошего вкуса как в иллюстрациях, так и в текстах, не оскорблять, не принижать

<sup>171</sup> ВОЗ, 2010 год, Свод рекомендаций по маркетингу пищевых продуктов и безалкогольных напитков, ориентированных на детей, которые утвердили государства—члены ВОЗ на шестьдесят третьей Всемирной ассамблее здравоохранения (резолюция WHA63.14). <http://www.who.int/dietphysicalactivity/publications/recsmarketing/en/>.

**Вставка 9. Международных свод правил ВОЗ/ЮНИСЕФ по сбыту заменителей грудного молока**

По данным ЮНИСЕФ, «из всех профилактических мероприятий оптимальное грудное вскармливание младенцев в возрасте до двух лет оказывает наибольшее потенциальное воздействие на выживание детей с возможностью предотвращения более 800 000 смертей (13% всех смертельных случаев) у детей в возрасте до пяти лет в развивающихся странах.

У детей на грудном вскармливании в шесть раз больше шансов выжить в первые месяцы, чем у детей без грудного вскармливания. Вероятность смерти в первые шесть месяцев у ребенка, получающего исключительно грудное молоко, в 14 раз меньше, чем у ребенка без грудного вскармливания, к тому же, грудное вскармливание резко снижает смертность от острых респираторных инфекций и диареи – двух главных причин смерти детей. Потенциальное воздействие оптимальной практики грудного вскармливания особенно важно в развивающихся странах с высоким уровнем заболеваемости и ограниченным доступом к чистой воде и санитарным удобствам. Но и в промышленно развитых странах дети без грудного вскармливания также подвергаются большому риску смерти <...> Согласно Когортному исследованию тысячелетия, проведенному в Соединенном Королевстве, «практика исключительно грудного вскармливания детей в течение шести месяцев сыграла не последнюю роль в сокращении стационарного лечения диареи на 53% и случаев инфекции дыхательных путей на 27%».

Международных свод правил ВОЗ/ЮНИСЕФ по сбыту заменителей грудного молока был разработан для решения проблем, связанных с рекламой заменителей грудного молока, которая, по общему мнению, подрывала намерение женщин кормить грудью, представляя продаваемую альтернативу как более безопасную, пропагандируя ее как равноценную или более питательную, чем грудное молоко, или даже «эквивалентную» ему. Факты свидетельствуют, что это не так, о чем отчетливо говорится в Своде правил и последующих руководящих принципах.

Свод правил был принят на Всемирной ассамблее здравоохранения в мае 1981 года и до сих пор сохраняет актуальность. С 1981 года многие страны приняли законодательство, обеспечивающее выполнение всех или многих его положений. Сфера действия свода правил распространяется на заменители грудного молока, включая детские смеси, другие молочные продукты, продукты питания и напитки, включая продукты для прикорма, которые продаются как частичная или полная замена грудного молока, а также на бутылочки для кормления и соски. Основные положения свода правил касаются защиты и поощрения грудного вскармливания, а также надлежащего сбыта и распространения заменителей грудного молока. Например, свод правил запрещает рекламу этих продуктов, раздачу бесплатных образцов матерям, поощрение этих продуктов в медицинских учреждениях, запрещает медсестрам советовать их матерям, запрещает раздачу подарков или личных образцов медицинским работникам, а также запрещает использовать слова или фотографии, представляющие искусственное вскармливание в лучшем свете.

Влияние кодексов всегда трудно оценить точно, и тот факт, что вокруг них возникают громкие споры, может способствовать повышению значимости самой проблемы. Последние тенденции имеют значение как для пессимистов, так и оптимистов. В то время как показатели грудного вскармливания больше не снижаются на глобальном уровне (действительно, во многих странах за последнее десятилетие наблюдался существенный рост), в развивающихся странах только 39% детей в возрасте до шести месяцев находятся исключительно на грудном вскармливании, и только 58% детей в возрасте 20–23 месяцев остаются на грудном вскармливании<sup>172</sup>.

*Источник: ЮНКТАД, на основе материалов ЮНИСЕФ.*

и не использовать в своих интересах определенные группы, а также не проявлять дискриминацию по признаку пола, возраста, религии, расы или сексуальной ориентации, т. е. не унижать достоинство какой-либо социальной группы;

- утверждения, связанные с достижением стоящих перед обществом целей, например, в области энергосбережения, охраны окружающей среды или здравоохранения, должны иметь под собой основание или по крайней мере поддаваться обоснованию и проверке.

## G. ПРОСВЕЩЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

Ранние концепции просвещения потребителей подчеркивали его роль в подготовке потребителей к эффективным действиям (т. е. к защите собственных интересов и интересов своей семьи). В основном, применялась парадигма «соотношения цены и качества», и главное внимание уделялось домашнему хозяйству. Просвещение потребителей входило в состав учебной программы по экономике домашнего хозяйства. Другие модели просвещения потребителей предусматривают включение его концепций в существующие предметы, т. е. «проникновение в учебный план», или

<sup>172</sup> ЮНИСЕФ, см. цит. док.

преподавание конкретных предметов или курсов по защите прав потребителей. В большинстве случаев на уровне начального и среднего образования подход «проникновения» применялся к таким предметам, как навыки жизни или коммерция. В высших учебных заведениях модули защиты прав потребителей были введены в качестве конкретных предметов, например, на факультетах права, социальных наук или предпринимательской деятельности. Кроме того, помимо официальной учебной программы, просвещение потребителей было включено в план факультативных мероприятий, например, через клубы потребителей. Как отмечается в главе V, связь с экономикой домашнего хозяйства лежит в основе многих ассоциаций потребителей, особенно в Восточной Европе.

Оглядываясь назад, некоторые из учебных материалов, разработанных в 1990-х годах, сегодня представляются весьма амбициозными. «Шесть областей содержания просвещения потребителей», предложенные Советом министров Северных стран в 1990-х годах, устанавливают безупречно четкую структуру, построенную вокруг таких понятий, как личные финансы, права и обязанности потребителей, коммерческое убеждение (в частности, реклама), потребление, окружающая среда, этика и безопасность пищевых продуктов<sup>173</sup>. Но более конкретные задачи в разделе «права и обязанности потребителя», такие как «знать содержание наиболее важных законов и других законодательных положений, касающихся прав и обязанностей потребителей» и «знать, как все более беспрепятственная свободная торговля повлияет на их права потребителей», должны рассматриваться учеными и профессиональными юристами. И наоборот, задачи в разделе коммерческого убеждения сейчас кажутся дальновидными, учитывая способность молодежи адаптироваться к новым технологиям и их увлечение социальными сетями и рекламой (что также является источником уязвимости). Они заключаются в следующем:

- научиться распознавать рекламу и понимать разницу между информацией и рекламой, а также уметь анализировать, интерпретировать и критически изучать содержание коммерческих образов, сообщений и речевые приемы;
- уметь пользоваться электронными средствами массовой информации, такими как телевидение, видео, компьютеры, модемы, компакт-диски и другие важные

потребительские технологии для передачи информации и досуга;

- понимать значение рекламы в коммерческом и социальном контексте;
- в качестве потребителя уметь пользоваться электронно-информационными услугами критически и разборчиво;
- научиться понимать, как средства массовой информации формируют стиль жизни, который отражается, в числе прочего, на понимании гендерных ролей и физических идеалах.

Вставка 10 содержит перечень понятий для просвещения потребителя.

Просвещение потребителей также осуществляется на неофициальной основе в рамках конкретных мероприятий для целевых групп, в том числе для сельских женщин, членов потребительских организаций, школьных потребительских клубов, потребительских кооперативов и ассоциаций жителей. Эти инициативы были предприняты государственными учреждениями по защите прав потребителей, ассоциациями потребителей и коммерческими структурами в рамках усилий по просвещению потребителей, которые в противном случае не имели бы возможности овладеть этими навыками.

Таким образом, были предприняты значительные усилия в области просвещения потребителей, причем не только со стороны министерств образования. Тем не менее существуют противоречивые представления о том, кто несет ответственность за просвещение потребителей. В докладе ЮНКТАД<sup>174</sup> об осуществлении отмечается, что:

Осуществление программ просвещения и информирования потребителей является главной обязанностью организаций по защите прав потребителей. Большинство государств-членов ЮНКТАД приняли такие программы с целью создания взыскательных потребителей. Существует множество интересных инициатив: информационные веб-сайты, интерактивные курсы, онлайн-консультации (Соединенное Королевство), семинары (Доминиканская Республика, Сальвадор) и даже просвещение потребителей в рамках учебных программ министерств образования (пункты 36–43 руководящих принципов). Следует

<sup>173</sup> G Hellman-Tuiter, 1999, *Promoting Consumer Education in Schools*.

<sup>174</sup> ЮНКТАД, 2013 год, «Доклад об осуществлении руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей в 1985–2013 годы», TD/B/C.I/CLP 23, записка секретариата ЮНКТАД.

**Вставка 10. Перечень понятий для просвещения потребителей****1. Проживание в домохозяйстве**

Семья и домашнее хозяйство, функции и структуры, ценности и поведение, потребности и нужды, образ жизни и жизненные циклы, ресурсы и ограничения, решение проблем и принятие решений, производство товаров и услуг.

**2. Поиск информации и рекомендаций**

Средства массовой информации и рекламные ролики, реклама и независимая информация для потребителей, проведение проверок и консультаций, информационно-коммуникационные технологии, оценки и суждения, использование информации и учреждений.

**3. Управление денежными средствами**

Деньги и валюта, планирование и составление бюджета, расходы и сбережения, кредиты и долги, налоги и социальные отчисления, частное страхование и обеспечение благосостояния, банки и финансовые услуги.

**4. Покупка товаров и услуг**

Цена и качество, предложение и спрос, рыночная конкуренция и положение на рынке, магазины и торговые точки, продажа и маркетинг.

**5. Сообщение сведений об удовлетворенности и неудовлетворенности**

Критика и жалобы, протесты и бойкоты, права и обязанности потребителей, возможность обратиться к закону и в суд, защита прав потребителей.

**6. Жилье и жилищные условия**

Покупка и аренда, владение и совместное проживание, размер и мебель, расходы и обязанности, договоры и защита прав арендаторов.

**7. Забота о здоровье**

Питание и продовольствие, государственное и частное здравоохранение, оплата и погашение, спорт и физическая активность, режим питания и лекарственные препараты, образ тела и уверенность в себе.

**8. Решение проблем**

Нищета и безработица, чрезмерная задолженность и несостоятельность, раздельное проживание и развод, болезни и инвалидность, дискриминация по признаку пола и расы.

**9. Влияние и участие**

Участие в работе добровольных, официальных и общинных организаций и политических партий, занимающихся вопросами потребителей.

**10. Забота о будущем**

Воздействие потребления на природные ресурсы и окружающую среду, разумное потребление и экологическая товарная корзина, экологический баланс и анализ ассортимента продукции, экомаркировка и другие информационные системы, издержки и выгоды.

*Источник: профессор Хайко Стеффенс, Берлинский технический университет.*

отметить, что обширная просветительская программа, охватывающая все упомянутые области, существует в Соединенных Штатах, где особенно активная работа с потребителями ведется через социальные сети (Facebook, Twitter, Youtube, блоги). В некоторых странах для этой работы созданы специализированные структуры. Каждая страна имеет свои приоритеты, большинство из которых перечислены в рекомендациях в пункте 37 руководящих принципов.

Далее в докладе отмечается, что «существует очень мало примеров информационно-просветительских кампаний, проводимых организациями потребителей, деловыми

кругами и средствами массовой информации». Для сравнения в своем исследовании МОП делает вывод, что:

Складывается интересная картина, если сравнить данные [по государственной интеграции просвещения потребителей в школьную программу] с данными по доле государственного финансирования в сфере просвещения потребителей (58%) и просвещения, которое обеспечивают группы потребителей (94%). Судя по всему, несмотря на то что многие государства считают просвещение потребителей ключевым компонентом, <...> в действительности правительства спонсируют эту деятельность лишь в

половине обследованных стран, <...> оставаясь далеко позади организаций потребителей<sup>175</sup>.

## 1. Просвещение потребителей и финансовый кризис

Несмотря на упомянутые выше изменения, которые в целом носят положительный характер с точки зрения признания просвещения потребителей, с течением времени появились новые факторы, оказывающие давление на модель просвещения потребителей, и наиболее заметное влияние оказывает мировой финансовый кризис.

В результате возникло еще больше вопросов о роли просвещения потребителей на этапе дерегулирования, который предшествовал кризису. Как могло случиться, что, несмотря на растущее признание просвещения потребителей, катастрофические события, произошедшие в середине первого десятилетия XXI века, оказали такое разрушительное воздействие на отдельные домашние хозяйства? Согласно тезису о «вооруженном знанием и опытом потребителя», такого не должно было случиться.

В самом деле, финансовый кризис стал проверкой для концепции просвещения потребителей как средства, обеспечивающего защиту их интересов, и наглядно продемонстрировал его ограниченность и необходимость реально смотреть на вещи. Стало понятно, что многие финансовые продукты настолько сложны, что регуляторы, а временами даже работники, продающие эти продукты, не понимают их. Хуже всего, что некоторые продукты оказались практически непостижимыми, поскольку были предназначены для получения сиюминутного дохода и уклонения от нормативных ограничений. Исследование по банковским услугам, проведенное по заказу ЕС, показало, что в двух третях случаев экспертная комиссия не смогла разобраться в структуре банковских тарифов, чтобы установить истинную стоимость услуги. Как заявила в 2009 году действующий в тот момент комиссар Европейского союза по делам потребителей Меглена Кунева, «если эксперты не в состоянии понять систему оплаты услуг, каковы в таком случае шансы у обычных потребителей?»<sup>176</sup>.

В некотором смысле здесь нет ничего нового или удивительного. Разумно ли ожидать, что рядовые потребители станут финансовыми

экспертами? Ведь не нужно быть инженером, чтобы купить или водить машину. В некоторых научных исследованиях был сделан вывод, что просвещение потребителей может даже усугубить ситуацию, создав иллюзию понимания. Профессор Лорен Уиллис красноречиво описала «общепринятую точку зрения», которую оспаривает этот вывод, упомянув об образе «ответственных участников рынка с соответствующими знаниями и опытом, обладающих мотивацией и способностями к принятию финансовых решений, повышающих их собственное благосостояние. Это образ образованных потребителей, которые самостоятельно занимаются вопросами собственного кредитования, страхования и пенсионного планирования, уверенно ориентируясь на изобильном неограниченном рынке». Профессор также предупредила, что «в это трудно поверить, учитывая скорость изменений на финансовом рынке, разрыв между текущими навыками потребителей и теми, что необходимы для понимания сегодняшних сложных нестандартных финансовых продуктов, устойчивые предубеждения в принятии финансовых решений и несоразмерность ресурсов педагогов и фирм, предоставляющих финансовые услуги, с помощью которых можно общаться с потребителями»<sup>177</sup>.

Вышесказанное подкрепляется метаанализом Даниэля Фернандеса, Джона Линча и Ричарда Нетемейера, опубликованным в 2014 году, в котором отслеживается связь финансового образования с финансовым поведением в 168 работах по 201 исследованию. Авторы пришли к заключению, что меры по повышению финансовой грамотности объясняют лишь 0,1% различий в изучаемом финансовом поведении, причем в выборках с низким уровнем дохода их влияние еще слабее. Они сделали вывод, что «как и образование в других областях, финансовое образование со временем теряет актуальность; даже крупные мероприятия с многочасовым обучением оказывают незначительное воздействие на поведение через 20 или более месяцев с момента их проведения»<sup>178</sup>.

По правде говоря, лишь немногие финансовые эксперты утверждали, что просвещение потребителей позволило бы избежать финансового кризиса, хотя отдельные должностные лица и банкиры делали подобные заявления. Всегда существовал баланс мнений.

<sup>175</sup> Consumers International, 2013, op. cit.

<sup>176</sup> M Kuneva, 2009, Restoring consumer trust in retail financial services, DECO 35th Anniversary Seminar on Financial Services and the Consumer Interest (Lisbon, 27 April).

<sup>177</sup> L E Willis, Against Financial Literacy Education, Public Law and Legal Theory Research Paper Series 8/10.

<sup>178</sup> D Fernandes et al, 2014, Financial literacy, financial education and downstream financial behaviours, *Management Science* 60(8): 1861–1883. The cases came predominantly though not entirely from OECD member countries.

Рекомендации ОЭСР 2005 года в отношении принципов и передовой практики в области финансового образования и осведомленности содержат предупреждение о том, что «поощрение финансового регулирования, которое имеет важное значение для защиты потребителей (например, от мошенничества) и которое финансовое образование призвано дополнять»<sup>179</sup>. Исследование, проведенное Всемирным банком в 2010 году, подтвердило эту точку зрения, особенно в контексте стран с переходной экономикой: «финансовое образование не может заменить надлежащее финансовое регулирование»<sup>180</sup>.

Через некоторое время ОЭСР в своем исследовании по вопросам финансового образования и кризиса пришла к следующему выводу: «отсутствие финансовой грамотности, безусловно, способствовало, наряду с другими факторами, наступлению кризиса и усугублению его последствий. Однако финансовое образование не является панацеей и само по себе не может предотвратить возникновение серьезных кризисов, подобных тому, который мы переживаем. Что касается этого кризиса, то, с одной стороны, его подлинные причины по-прежнему трудно определить и оценить, а с другой стороны, отсутствие финансовой грамотности является лишь одним из способствующих факторов, но не основным»<sup>181</sup>. Эти два отрывка могут показаться противоречивыми, но оба могут оказаться верными, поскольку ни один из них не является безоговорочным утверждением.

В действительности упомянутый выше метаанализ отчасти объединяет разные приоритеты, поскольку предлагает «реальную, но узкую роль своевременного финансового образования, связанного с конкретными моделями поведения, для которых оно предназначено». Внимание потребителя легче сфокусировать, когда речь идет о конкретной деятельности. Это, в свою очередь, идет вразрез с предположением, что полученное образование дает потребителям знания для решения будущих проблем, но все же указывает на более целенаправленный подход, который следует использовать в просвещении потребителей.

<sup>179</sup> ОЭСР, 2005 год, «Рекомендации в отношении принципов и передовой практики в области финансового образования и осведомленности», C(2005)55/REV1).

<sup>180</sup> S Rutledge et al, 2010, *Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool* (World Bank).

<sup>181</sup> ОЭСР, 2009 год, *Финансовое образование и кризис*, DAF/CMF(2009)10.

## Н. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Теоретики «максимизации рациональной полезности» часто разворачивают сложные дебаты по поводу информации, просвещения и принятия решений, при этом по последним наблюдениям поведенческих экономистов, фактические действия людей могут не согласовываться с их «объективными» интересами. Во время дебатов иногда даже звучат высокомерные возгласы сожаления по поводу того, что потребители не готовы тратить время на меры, помогающие сэкономить, например, сменить поставщика топлива или внимательно изучить сайты со сравнительным анализом цен. Это свидетельствует о крайне узком понимании реального потребительского поведения по разным причинам.

Высокий процент ошибок среди потребителей, меняющих поставщиков (к примеру), может в действительности означать, что консерватизм потребителя является более «рациональным» образом действия (об этом говорится в главах VII и XV). Кроме того, безусловно прискорбная неспособность потребителей внимательно изучать разные варианты может быть обусловлена весьма разумным стремлением делать выбор, который, возможно, не приносит явную краткосрочную выгоду, но при этом заслуживает одобрения и является своего рода долгосрочной инвестицией, как, например, помощь детям в домашней работе.

Несомненно, можно возразить, что подобные виды деятельности не являются несовместимыми друг с другом. Однако в действительности не все потребители имеют доступ в Интернет, а также к сайтам со сравнительным анализом цен, а также достаточное образование, а также уверенность в себе, чтобы сделать выбор. Важно иметь в виду, что потребителям приходится делать выбор в гораздо большем количестве областей, чем было до сих пор. В общей сложности, чтобы сделать подобный выбор, требуется потратить довольно много времени, особенно когда «правильный» выбор не очевиден. Более того, «экономический» выбор может противоречить «этическому» выбору.

Например, если существует несколько систем маркировки и сертификации, которые можно применять в отношении одного продукта (например, чай без маркировки, с собственной торговой маркой или с маркировкой «натуральный», знаком сертификации *rainforest*, «справедливая торговля» или маркировкой «органический»), потребители могут запутаться. Эти категории существенно отличаются по своему

составу, а некоторые из них не имеют большого значения. Поскольку социальные, экологические и медико-санитарные издержки нечасто отражаются на ценах на товары, у потребителя не всегда есть возможность рационально оценить каждую покупку, когда дело доходит до определения подобных воздействий. Таким образом, многие потребители могут непреднамеренно потратить деньги на продукт, методы производства которого они не одобряют. С другой стороны, оказавшись в замешательстве, они могут просто выбрать самый дешевый вариант.

Какой объем информации поможет потребителю из развитой страны понять связь между, казалось

бы, простым выбором более дешевой энергии или недельной покупательской корзины и увеличенным риском наводнения в регионах, расположенных в центре планеты? Учитывая масштабы глобальных проблем, вызванных изменением климата, ожидать, что потребитель сможет дать «полноценную и рациональную» оценку этой чрезвычайно сложной рыночной ситуации, не просто маловероятно, но и может привести к перекладыванию ответственности.

У потребителей есть много других видов деятельности помимо получения информации в целях принятия решений. Информирование и просвещение потребителей играет важную роль, но следует также признавать их границы.

---

## XI. Урегулирование споров и средства правовой защиты потребителей

### A. УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ И СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Основные ссылки на «урегулирование споров и средства правовой защиты» (УСПЗ) содержатся в разделе V.F и в пункте руководящих принципов, посвященном «законным потребностям» (5g).

В пересмотренных РПООНЗП имеются заметные изменения в этой области. Приводится огромное количество ссылок на урегулирование споров (что отсутствовало в предыдущей версии), – в новом разделе IV, посвященном принципам добросовестной деловой практики (пункт 11f руководящих принципов), и в разделе V.A, посвященном национальной политике в области защиты интересов потребителей (пункт 14g руководящих принципов), а также в уже упомянутом расширенном разделе V.F. Это свидетельствует о намерении уделять больше внимания разработке альтернативных методов решения вопросов «возмещения», что, как правило, предполагает более широкое использование получаемой в судебном порядке компенсации. Даже в разделах с незначительным юридическим содержанием, например в разделе V.G «программы просвещения и информирования» (пункт 44d руководящих принципов) и в новом пункте 77 руководящих принципов, посвященном коммунальным услугам, теперь упоминается урегулирование споров. Подобная смена акцентов соответствует терминологии ОЭСР<sup>182</sup> и согласуется с развитием и распространением после принятия руководящих принципов 1999 года большого разнообразия систем урегулирования споров.

### B. НЕОБХОДИМОСТЬ МЕХАНИЗМОВ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ И СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Есть множество веских причин, почему нужны механизмы, обеспечивающие эффективные средства правовой защиты в случаях, когда потребители терпят ущерб. Во-первых, необходимость в средствах правовой защиты возникает в случае поставки товаров или услуг, не отвечающих нормативным требованиям или принципам справедливой торговли, в результате нарушения договора или причинения вреда. Во-вторых, такое нарушение является частью несправедливой торговли, которая подрывает доверие потребителей к отдельным продавцам, рынку и правоприменительным органам и, следовательно, замораживает экономическую активность. В-третьих, если речь идет о незаконной торговле со стороны поставщиков, накопление ими незаконных доходов не должно продолжаться. В-четвертых, если положение не исправить, ситуация будет олицетворять несправедливый, неуравновешенный и неконкурентоспособный рынок. В-пятых, ущерб, понесенный потребителями, как правило, возникает в результате отдельных инцидентов, несущественных по значимости и ценности<sup>183</sup>, которые представляют собой проблему для отдельных лиц в плане получения возмещения, но которые в совокупности могут перерасти в серьезные рыночные проблемы, которые придется решать.

Чем больше мир развивается в направлении экономических отношений, основанных на сделках, тем больше возникает необходимость в механизмах урегулирования споров. Это отчасти объясняется просто объемом сделок, а также тем, что многие области, которые ранее считались прерогативой государства и обеспечивались за счет государственных услуг, теперь становятся сферой потребительских сделок. В этом контексте

<sup>182</sup> ОЭСР, 2007 год, *Рекомендации по урегулированию споров и удовлетворению исков потребителей*, (С (2007) 74).

<sup>183</sup> Office of Fair Trading, 2008, *Consumer Detriment: Assessing the Frequency and Impact of Consumer Problems with Goods and Services*; Consumer Focus, 2012, *Consumer Detriment 2012*; European Consumer Centres Network, 2012, *Help and Advice on your Purchases Abroad*; EC, 2011, *Special Eurobarometer 342: Consumer Empowerment*, имеется по адресу [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_empowerment/docs/report\\_eurobarometer\\_342\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_empowerment/docs/report_eurobarometer_342_en.pdf) 175; EC, 2013, *The Consumer Conditions Scoreboard*, имеется по адресу [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/editions/docs/9th\\_edition\\_scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_en.pdf).



следует отметить, что Директива Европейского союза по альтернативным механизмам разрешения споров исключает из своей терминологии «неэкономические услуги общего характера» (в сущности, те государственные услуги, за которые не производится прямая оплата)<sup>184</sup>.

### С. СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ И СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В последние годы средства, с помощью которых потребители могут добиться возмещения ущерба в отношении торговцев, претерпели существенные изменения, а также увеличился их выбор. В данном разделе описываются основные варианты с учетом трехстороннего разделения на индивидуальное разрешение споров и возмещение, коллективное разрешение споров и возмещение, а также принудительное взыскание от имени потребителей<sup>185</sup>.

#### 1. Суды

«Традиционным» средством защиты прав является обращение физического лица с частным иском в гражданские суды. Однако на этом пути потребители, как правило, сталкиваются с серьезными препятствиями с точки зрения издержек, потенциального риска дополнительных расходов в случае, если потребитель проиграет, затянутости процедуры, недоступности процесса и суда, сложности законодательства или судебного производства, возможной необходимости консультации квалифицированного юриста или другого специалиста, проблем с исполнением решения и, прежде всего, несоразмерности стоимости спора с понесенными издержками или потраченным временем и общим недружелюбием системы по отношению к потребителю. В большинстве стран судебные системы не справляются должным образом с задачей правоприменения, в связи с чем потребители не могут добиться правосудия.

Некоторые страны, например Германия, предусматривают прогнозируемые судебные издержки и широко доступное страхование на случай судебного иска, но это все равно не решает проблем потребителей, связанных с небольшими суммами денег. Еще одним вариантом является предоставление юридической помощи,

существующей в разных формах, в рамках которых услуги юриста оплачиваются государством или предоставляются на безвозмездной основе. Однако с финансируемой государством юридической помощью возникают трудности, поскольку многим странам приходится прибегать к мерам ужесточения финансово-бюджетной политики.

Многие страны учредили процедуры и суды по рассмотрению мелких исков, которые предусматривают низкую или фиксированную стоимость и могут отменить правило «проигравший платит», но они по-прежнему остаются недружелюбными по отношению к потребителю и поэтому не пользуются популярностью.

#### 2. Коллективное возмещение

Если имеется множество схожих исков, решением может стать объединение в группу или коллективный иск. Теоретические преимущества объединения заключаются в обеспечении экономии за счет масштабов и, соответственно, снижения индивидуальных и общих издержек при одновременном укреплении позиций на переговорах. Групповые иски широко использовались в Соединенных Штатах Америки, и в последние десятилетия они получили распространение в других странах, в частности в Канаде и Австралии. Были также выявлены недостатки, особенно в отношении исков потребителей, ввиду коммерческой непривлекательности для финансирующих организаций (юристов или инвесторов), что характерно для рассмотрения большого числа исков с небольшой индивидуальной стоимостью (например, получение доказательств, проверка индивидуальных убытков или распределение компенсации за ущерб)<sup>186</sup>. Некоторые другие страны, особенно в Европе, в меньшей степени склонны допускать, чтобы коллективные иски о возмещении ущерба обеспечивают принудительное осуществление прав отдельных лиц без их согласия (что, следовательно, требует подхода, основанного на принципе согласия) и выражают озабоченность по поводу потенциальных конфликтов интересов и злоупотреблений со стороны посредников. В этих условиях были установлены требования в отношении принятия мер безопасности, защищающих от возможных злоупотреблений<sup>187</sup>, которые особенно ограничивают финансовые

<sup>184</sup> Европейский союз, 2013 год, *Альтернативные механизмы разрешения споров для потребителей* L/165/63, директива 2013/11/EU (21 мая).

<sup>185</sup> Более подробное обсуждение см. в ОЭСР, 2014 год, *Выполнение рекомендаций Совета по вопросу урегулирования споров и удовлетворения исков потребителей*, С (2014) 29.

<sup>186</sup> J Coffee, 2015, *Entrepreneurial Litigation: Its Rise, Fall and Future* (Harvard University Press).

<sup>187</sup> См. рекомендации комиссии от 11 июня 2013 года об общих принципах создания в государствах-членах механизмов судебного запрета и возмещения ущерба в рамках коллективных средств правовой защиты

стимулы для посредников и устанавливают различные барьеры, и поэтому коллективные иски в целом становятся непривлекательными для юристов.

Главным препятствием на пути судебного разбирательства в защиту общественных интересов является требование о том, что истец должен обладать исковой правоспособностью (подсудностью), которая обычно связана с наличием прямого и личного интереса в предмете судебного спора. Однако все больше стран вносят существенные изменения в закон о правоспособности. Ассоциациям потребителей предоставляется необходимая правоспособность, а также право возбуждать судебные разбирательства в защиту общественных интересов или даже принимать альтернативные меры от имени потребителя. В качестве первых примеров можно привести законы Таиланда и Индии о защите прав потребителей. В рамках положения Закона Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о предпринимательстве, обеспечивающего ассоциации потребителей правоспособностью подавать «сверхжалобы», широко распространенные жалобы потребителей были доведены до сведения соответствующих регулирующих органов, которым затем пришлось обратиться в суд.

Хотя многие страны разрешают ассоциациям потребителей подавать коллективные иски о судебных запретах в целях защиты коллективных интересов потребителей, ассоциации редко возбуждают коллективные иски о возмещении ущерба. В главе V отмечается, что несколько государств-членов Европейского союза и Бразилия предусматривают представительство в суде общих интересов потребителей в отличие от соответствующих индивидуальных потребителей<sup>188</sup>. Совсем недавно Франция приняла законодательство, которое впервые позволило потребителям получать коллективное возмещение ущерба, предоставив нескольким ассоциациям потребителей право возбуждать дела<sup>189</sup>. Аналогичная система полномочий была принята в Перу, где ассоциации могут подавать жалобы в национальный орган по защите прав потребителей ИНДЕКОПИ<sup>190</sup>. Китайская Ассоциация потребителей (тесно

связанная с Государственным управлением промышленности и торговли, о чем говорится в главе IV) имеет аналогичные полномочия в судах<sup>191</sup>. Наличие таких полномочий позволяет установить связь не только между ассоциациями и организациями по защите прав потребителей, но и между коллективным иском о возмещении ущерба, который подают потребители (или их представители), и правоохранительными органами. В пункте 40 руководящих принципов этот вопрос рассматривается вполне конкретно: «Государства-члены должны обеспечивать, чтобы коллективные процедуры урегулирования споров были оперативными, прозрачными, справедливыми, недорогостоящими и доступными как для потребителей, так и для предпринимателей». В сущности, можно сказать, что первоначальные РПООНЗП 1985 года опередили свое время, поскольку в них была сделана ссылка на предоставление возможности «потребителям или, в зависимости от ситуации, соответствующим организациям на получение возмещения»<sup>192</sup>.

### 3. Меры государственного регулирования и правоприменения

Методикой, доказавшей свою эффективность и оперативность в обеспечении возмещения ущерба потребителям как по индивидуальным, так и по коллективным искам, оказалась «нормативная компенсация»<sup>193</sup>. В этом случае государственный орган правоприменения имеет право в рамках пакета мер взыскания вынести решение или добиваться распоряжения суда о том, чтобы торговец возместил ущерб одному или нескольким потребителям. В Дании омбудсмен по защите прав потребителей с 2008 года успешно использует это право (в виде отказа от коллективных исков, который только она может осуществить), равно как и различные регулирующие органы в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (схемы возмещения ущерба потребителям энергии и финансовых услуг).

Аналогичный подход может применяться в рамках использования распоряжений о компенсации или гражданских исков о возмещении ущерба после уголовного судопроизводства (что особенно активно применяется в Бельгии, где в соответствии с установленными требованиями суды обязаны оказывать содействие в делах о возмещении ущерба). Преимущество всех этих

в отношении нарушения прав, предоставленных на основании закона Евросоюза.

<sup>188</sup> D Fernandez Arroyo, 2012, Consumer protection in international private relations: General report, in C Lima Marques et al, *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation* (International Law Association).

<sup>189</sup> Закон 2014-443 от 17 марта 2014 года.

<sup>190</sup> Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности).

<sup>191</sup> ОЭСР, см. цит. док.

<sup>192</sup> *Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей*, редакция 1999 года, пункт 32.

<sup>193</sup> C Hodges, Mass collective redress: Consumer ADR and regulatory techniques, *European Review of Private Law* 23: 829–874.

механизмов заключается в том, что расходы несут государственные органы, а недостаток использования уголовной системы – в том, что в целях вынесения решения о возмещении ущерба требуется возбудить уголовное преследование в отношении соответствующего торговца.

#### 4. Альтернативные механизмы разрешения споров

Во многих странах неудовлетворенность перечисленными выше судебными процедурами привела к распространению методик и систем в рамках «альтернативных механизмов разрешения споров» (АМРС). Основными методами АМРС являются арбитраж, посредничество и согласительная процедура. Во всех этих методах используются третьи стороны, но не судьи, а именно арбитры, специалисты по урегулированию споров или мировые посредники. Вкратце, различие между ними заключается в том, что в арбитражном разбирательстве решение принимает арбитр, в процедуре посредничества стороны принимают решение на основе соглашения, предложенного специалистом по урегулированию споров, действующим в качестве посредника, а в согласительной процедуре мировой посредник помогает сторонам достигнуть соглашения.

Арбитражное производство обычно представляет собой процесс, в котором участники спора соглашаются передать свой спор на рассмотрение арбитражного суда и признать обязательную силу результатов, полученных арбитрами. Другими словами, механизмом урегулирования споров является договор между сторонами, и сторонним специалистом по решению спора выступает арбитр, а не судья. Коммерческие споры рассматривают известные арбитражные «суды», но для рассмотрения споров потребителей существует множество разнообразных систем. Это могут быть постоянные комитеты по потребительским спорам (либо находящиеся на государственном обеспечении, либо финансируемые отраслевыми торговыми ассоциациями или даже отдельными компаниями: наглядные примеры того и другого можно найти во всех странах Северной Европы и Нидерландах, а также во многих других странах) или гораздо менее формальные и расплывчатые механизмы. Среди наиболее ярких примеров можно назвать Шведский национальный совет по жалобам потребителей (работает наряду с частными отраслевыми комитетами в некоторых регулируемых областях), третейский суд Малайзии по рассмотрению жалоб потребителей, иерархия рассматривающих дела и выносящих решения в судебном или

арбитражном порядке органов в Индии, созданная в соответствии с Законом о защите прав потребителей 1986 года, и многоотраслевая матрица Комитета по рассмотрению споров (Geschillencommissie), которым управляет единый фонд в Нидерландах<sup>194</sup>. Арбитражные схемы различаются в зависимости от того, являются ли они бесплатными для потребителей (как правило, финансируются коммерческими структурами, но иногда посредством государственных дотаций) или требуют платы за предоставление доступа, которая может быть, а может и не быть возмещена в случае победы потребителя. Лиссабонский арбитражный центр по рассмотрению потребительских конфликтов служит примером автономной некоммерческой частной ассоциации, основателями которой стали муниципалитет Лиссабона, Португальская ассоциация защиты прав потребителей (ДЕКО) и Союз торговых объединений округа Лиссабон. В 2011 году была создана национальная сеть государственных арбитражных центров, охватывающая всю Португалию.

Закон Филиппин о защите прав потребителей 1991 года предусматривает перемещение статутного омбудсмена с учетом арбитражных аспектов. Сотрудники арбитражной организации по разрешению потребительских споров имеют право на осуществление процедуры посредничества и согласительной процедуры, а также право рассматривать и выносить решение по любым жалобам потребителей. Сотрудники арбитражной организации по разрешению потребительских споров сначала пытаются добиться мирного урегулирования вопроса между спорящими сторонами. Если стороны не смогли договориться, сотрудник вправе провести официальное расследование и вынести решение по делу. Их полномочия включают в себя прекращение и отмену приказов, распоряжения об отзыве товаров, замене, ремонте или возврате денежной стоимости товаров и/или услуг, реституцию или расторжение договора, а также наложение штрафов в зависимости от тяжести правонарушения.

Верховный суд Соединенных Штатов Америки утвердил использование арбитражной оговорки в типовых потребительских договорах, что привело к их широкому использованию среди торговых организаций и вытеснило их из судов в арбитражные системы, которые не регулируются, а отдельные из которых считаются не очень надежными.

<sup>194</sup> C Hodges et al, 2012, *Consumer ADR in Europe* (Hart Publishing)

## 5. Омбудсмены

В некоторых государствах системы АМРС превратились в более формальную структуру омбудсменов по делам потребителей или отраслевых омбудсменов. Концепция омбудсмана зародилась в странах Северной Европы. Швеция учредила данную должность в 1809 году, хотя в истории существовали аналогичные органы, например, в Китае в период правления династии Цинь<sup>195</sup>. Первоначально это было государственное учреждение, куда люди могли обращаться с жалобами в отношении услуг, предоставленных правительством: омбудсмен был посредником и представлял интересы граждан в правительстве. Выводы омбудсмана не всегда касались вопросов права; наиболее распространенной задачей было выявление случаев «недобросовестного управления» отчасти потому, что в те времена юридические полномочия государственных служб зачастую были нечетко сформулированы. В 1990-х годах эта концепция была перенесена в своей оригинальной форме в Латинскую Америку под названием *El Defensor del Pueblo* («Уполномоченный по защите прав человека»), который рассматривал жалобы потребителей на государственные службы, в частности в Аргентине и Перу.

В 1970-х годах страны Северной Европы (Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция) учредили институт омбудсмана по делам потребителей. Появление должности омбудсмана по делам потребителей – это результат вывода существующей концепции за пределы государственного сектора: это надзорный орган, перед которым стоит задача проследить, чтобы методы, используемые коммерческими структурами при продаже товаров или предоставлении услуг, отвечали требованиям закона. Омбудсмен может действовать по уставу (так называемый статутный омбудсмен), на основании законодательства (официальное признание в обмен на удовлетворение определенных критериев) или на добровольных началах.

Статутный омбудсмен не работает в рамках судебной системы и обычно обладает широкими полномочиями не только для оценки существа дела каждой стороны, но и для расследования этого дела. Принятое решение касается не только юридических аспектов, но и «добросовестной отраслевой практики» (отголоски недобросовестного управления в государственных службах) и

необходимости изменений. Разбирательства обычно носят неофициальный характер и могут включать как устные, так и письменные заявления. Юридическое представительство осуществляется в особом порядке, и эта услуга часто предоставляется потребителям бесплатно. Потребитель не обязан передавать дело омбудсмену, и его решения не являются обязательными для потребителя, хотя зачастую имеют обязательную силу для другой стороны.

Как говорилось выше, омбудсмены широко известны тем, что рассматривают жалобы граждан на недобросовестное управление против государственных органов и должностных лиц. Однако, что касается жалоб в области финансовых услуг, энергетики, коммуникаций или отношений между потребителем и торговцем, в европейских странах все больше развивается система омбудсменов, не в последнюю очередь потому, что они могут выполнять функции консультирования потребителей и использовать механизм обратной связи для передачи совокупных данных по потребительским вопросам регуляторам, рынкам и потребителям, а следовательно, оказывать содействие в качестве квазирегулирующего органа. В качестве примеров можно привести (статутную) Службу финансового омбудсмана и частную некоммерческую организацию «Службы омбудсмана» (которая занимается спорами в области энергетики, коммуникаций, недвижимости, а также общими потребительскими и другими спорами) в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, службы страхового омбудсмана и транспортного омбудсмана в Германии. Регулирующие органы могут также осуществлять функции урегулирования жалоб и споров потребителей (например, Банк Италии), хотя наблюдается тенденция передавать эти функции независимым омбудсменам. По мере того, как развиваются модели и разные системы получают признание и официальное одобрение, границы становятся все более размытыми.

В свете эволюции множества различных механизмов и обеспокоенности тем, что «фирменное наименование» омбудсмана находится под угрозой обесценивания, Европейский союз в 2015 году создал регулирующую систему для любого типа структуры АМРС потребителей (или омбудсмана) и потребовал от каждого государства-члена внедрить систему для урегулирования любых споров между потребителем и торговцем<sup>196</sup>. В 2016 году был создан Интернет-портал для рассмотрения трансграничных споров, что,

<sup>195</sup> D Thomas, 2013, The role of ombudsmen in consumer protection, including in financial services, conference paper for International Forum on Justice and Consumer Rights (Wuhan, China).

<sup>196</sup> Директива 2013/11/European Union, см. цит. док.

несомненно, является подходящей ролью для Европейского союза в контексте единого рынка. Торговцы обязаны предоставить информацию о том, к какой структуре АМРС они относятся, если таковая имеется, и можно ожидать, что в будущем в рамках этой системы торговцы будут обязаны участвовать в структурах АМРС или омбудсменов. В Европейском союзе АМРС потребителей должны быть бесплатными для потребителей (и многие структуры уже переведены на бесплатную основу) или предусматривать минимальную плату. Эта система обладает значительным потенциалом и четко согласуется с соответствующим разделом РПООНЗП (раздел V.F «урегулирование споров и средства правовой защиты», пункты 37–41 руководящих принципов). Конкретные критерии обсуждаются ниже.

## 6. Работа с потребителями и обработка жалоб

К торговцам всегда следует предъявлять требование отвечать честно, быстро и открыто на отзывы, запросы и жалобы потребителей в соответствии с пунктом 11f руководящих принципов. Во многих компаниях есть отделы по работе с клиентами, которые успешно обеспечивают удовлетворенность потребителей, особенно в тех случаях, когда конкуренция вынуждает их поддерживать высокую репутацию. Международные стандарты (такие, как ИСО) поддерживают системы работы с потребителями и рассмотрения жалоб. Потребители очень часто обращаются с запросами, которые можно решить за несколько минут, – они даже не являются спорами, но могут привести к ним, если не урегулировать их деликатно и быстро. Однако системы внутреннего обслуживания и рассмотрения жалоб не следует представлять в качестве независимых структур АМРС или омбудсмена. Преимущество наличия эффективных независимых систем подачи и рассмотрения жалоб, таких как советы и омбудсмены, заключается в том, что их присутствие и деятельность стимулируют торговцев к внедрению эффективных внутренних механизмов по рассмотрению жалоб потребителей. Наличие таких механизмов все чаще становится нормативным требованием. Практически все структуры АМРС потребителей требуют, чтобы потребитель связался с торговцем, прежде чем обратиться в структуру АМРС, при этом торговцу иногда предоставляется конкретный срок для решения вопроса.

## 7. Урегулирование споров в режиме онлайн

Многие торговцы в режиме онлайн имеют встроенные механизмы «урегулирования споров в режиме онлайн» (УСО), которые могут принимать самые разные формы: от использования комитетов по арбитражному типу, в состав которых входят правомочные и контролируемые лица, до алгоритмической генерации автоматизированных предложений на основе статистически наиболее вероятной суммы, приемлемой для обеих сторон и решений «жюри» с использованием краудсорсинга<sup>197</sup>. Вполне естественно, что с ростом электронной торговли урегулирование споров и возмещение ущерба также стало возможным через Интернет. Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) расширила свои функции в области коммерческого арбитража и электронной торговли, с тем чтобы внедрить системы УСО для трансграничной электронной торговли<sup>198</sup>. В связи с этим возникает вопрос, следует ли ограничивать УСО исключительно онлайн-сделками. Хотя понятно, что УСО больше подходит для потребителей, которые совершают покупки в Интернете, априори причины для такого ограничения нет при условии, что стороны могут общаться в электронном виде.

Одна относительно ранняя платформа УСО была основана на сделках, совершаемых через eBay и PayPal. Руководитель отдела УСО в PayPal Колин Рул сообщает, что, начав с нуля в 2003 году, к 2012 году посредством платформы рассматривается 60 млн споров в год, по сравнению с менее чем 300 000 споров в рамках судебной системы Соединенных Штатов Америки<sup>199</sup>. Столкнувшись с сомнениями относительно экономической эффективности инвестиций в УСО для бизнеса, исследовательская группа, используя большие массивы данных, генерируемые системой, проанализировала результаты УСО и обнаружила, что, как ни странно, «пользователи, которые сообщили о сделке и прошли процесс УСО, стали больше пользоваться этим рынком вне зависимости от результатов». Больше всего увеличилось участие на рынке тех потребителей, которые урегулировали свой вопрос мирным путем, чуть больше, чем

<sup>197</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/solving\\_consumer\\_disputes/non-judicial\\_redress/adr-odr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm) <http://www.colinrule.com/writing/UALR2012.pdf>.

<sup>198</sup> Обзор руководства для внедрения внутреннего законодательства: новый вариант типового закона ЮНСИТРАЛ (Нью-Йорк, 25 июня – 7 июля).

<sup>199</sup> C Rule, 2012, Quantifying the economic benefits of effective redress: Large e-commerce data sets and the cost-benefit case for investing in dispute resolution, *University of Arkansas at Little Rock Law Review* 34(4):6.

потребителей, дела которых были урегулированы в судебном порядке. Интересно отметить, что более активное участие наблюдалось даже среди тех, кто проиграл дела. Единственной группой, чье участие на рынке снизилось, стали те потребители, дела которых рассматривались очень долго – результат, перекликающийся с давними жалобами на «провоочки» в судебных разбирательствах. Это подтверждает известную идею о том, что нет худшей реакции на недовольных потребителей, чем игнорировать их.

Другие платформы УСО не ограничиваются онлайн-сделками. Одну из ранних версий учредило мексиканское ведомство по защите прав потребителей ПРОФЕКО (см. главу IV), которое в 2008 году запустило службу «Консилианет». Это произошло после внесения в 2004 году поправки в Федеральный закон о защите прав потребителей, позволившей принимать и регистрировать дела в электронном виде, а также проводить заседания в электронном виде (и по телефону). Эта служба открыта для всех, к ней можно получить доступ с веб-сайта ПРОФЕКО, и ее услуги предоставляются бесплатно. В обзоре, посвященном истории «Консилианета», Гонзалес-Мартин отмечает, что «необходимо изучить возможность применения принципов функциональной эквивалентности, которые используются при приеме электронных документов в случаях, когда закон требует представлять их в бумажной форме, в целях замены физического присутствия сторон виртуальным»<sup>200</sup>. Недавний опыт предполагает, что этот этап стремительно приближается.

В начале 2016 года Европейская комиссия создала новую платформу УСО. Она не ограничивалась только онлайн-операциями, и с первого дня к ней были подключены 117 организаций по альтернативному разрешению споров из 17 государств-членов. Европейский комиссар по делам потребителей сообщил, что «в прошлом году каждый третий потребитель испытывал проблемы при совершении покупок через Интернет. Но четверть этих потребителей не подавали жалобу – в основном потому, что считали процедуру слишком долгой или не надеялись добиться урегулирования»<sup>201</sup>. Правовая основа платформы УСО строится на уже упомянутой директиве по АМРС. Сначала жалобу торговцу направляет платформа, что может оказаться улучшением по сравнению с более традиционными структурами АМРС, которые

часто предусматривают, что первоначальная жалоба направляется торговцу напрямую. Время покажет, будет ли новая система более эффективна. По мнению комиссии, торговцы также могут признать систему изменением к лучшему, поскольку многие (по оценкам, 60%) не продают товары через Интернет в другие страны из-за трудностей в решении проблем.

#### D. КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ СИСТЕМ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ И ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Диверсификация и распространение структур АМРС потребителей в некоторых странах сопровождаются спросом на критерии качества, на основе которых можно оценивать и регулировать АМРС, деятельность омбудсменов или другие механизмы урегулирования споров между потребителями и торговцами. Директива 2013/11/EU устанавливает следующие критерии на основе ранее принятых и широко признанных рекомендаций 1998 и 2001 годов (краткое резюме некоторых более подробных требований приводится в скобках):

- доступ;
- профессионализм, независимость и беспристрастность (независимое управление и физические лица);
- прозрачность (включая процессуальные нормы);
- эффективность (возможность доступа в режиме онлайн, потребитель может действовать без юриста, процедура предоставляется потребителям бесплатно или за символическую плату, структура АМРС быстро оповещает стороны, решение принимается в течение 90 дней);
- справедливость (разумная возможность для сторон выразить свое мнение, возможность выйти из процедуры);
- свобода (соглашение передавать жалобы на рассмотрение АМРС не является обязательным, если было заключено до возникновения спора (в отличие от практики в Соединенных Штатах Америки), процедуры, налагающие решение, являются обязательными только в том случае, если стороны были предварительно извещены об этом);
- законность (применение закона в случаях наложенного решения, правила коллизионного права).

<sup>200</sup> N Gonzales-Martin, 2015, in C Esplugues Mota and L Marquis (eds.), *New Developments in Civil and Commercial Mediation*.

<sup>201</sup> European Commission Daily News, press release 8 January 2016 and 15 February 2016.

Еще одно требование, предъявляемое к хорошо продуманной системе возмещения ущерба потребителям, заключается в том, чтобы с ее помощью можно было выявлять и решать системные проблемы, предоставляя агрегированные данные, способствующие повышению эффективности. Эта тенденция все больше усиливается в системах омбудсменов, что особенно заметно в секторе финансовых услуг.

О достижении прочного консенсуса можно судить по тому факту, что вышеуказанные критерии в целом соответствуют критериям, изложенным ОЭСР в ее рекомендации по урегулированию споров и средствам правовой защиты потребителей, сформулированной в 2007 году<sup>202</sup>. Хотя эта рекомендация является менее подробной, чем критерии Европейского союза, тем не менее в ней рассматриваются вопросы доступа, стоимости и прозрачности. В руководящие принципы 37–41 РПООНЗП включено большинство из вышеперечисленных положений с меньшим упором на два принципа законности (один из главных юрисдикционных вопросов в Европе) и ссылкой на беспристрастность, а не на независимость. В них уделяется больше внимания защите потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении, как и в рекомендации ОЭСР. Все три набора критериев подчеркивают необходимость трансграничного сотрудничества, тем более что это остается постоянной проблемой.

## Е. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Период развития и инноваций методов предоставления правовой защиты потребителей еще далек от завершения. Появление новых технологий и структур положило начало конкуренции между различными вариантами, пришедшими на смену прежнему, единственно возможному набору вариантов, которые предусматривали исключительно судебное разбирательство. Важно и дальше оценивать все варианты, исходя из критериев стоимости, пропорциональности затрат, скорости, количества и качества результатов и удобства для пользователей. Как показывают имеющиеся эмпирические данные, объединение омбудсменов по делам потребителей и регулирующих органов, осуществляющих полномочия по возмещению ущерба, но, как правило, решающих проблемы путем переговоров, вполне удовлетворяет этим критериям.

И все же успех модели омбудсменов/УСО в количественном выражении предполагает вопрос: не слишком ли много передается на рассмотрение в эти структуры дел, которые можно легко урегулировать в самом начале? Должны ли эти дела вообще возникать? В качестве примера можно привести службу омбудсмена по финансовым услугам Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (которая упоминается в главе XIV, посвященной финансовым услугам), где огромное количество удивительно схожих дел, связанных с продажей на основе неверно представленной информации одного конкретного финансового продукта (страхование платежей), было в конечном счете решено благодаря вмешательству регулирующих органов (с внушительными затратами для финансовых учреждений)<sup>203</sup>. В 2008 году было создано аналогичное учреждение из другой юрисдикции – Офис примирителя финансовой системы Армении, – но к 2013 году количество дел продолжало увеличиваться вдвое за год, причем до этого на протяжении нескольких лет увеличение превышало 50%<sup>204</sup>. В связи с этим омбудсмен по финансовым услугам Армении принял участие в программе просвещения потребителей и отраслевого образования. Многие дела, которые направляются омбудсменам, было бы проще решить посредством более эффективной системы внутреннего управления запросами. Пункт 41 руководящих принципов касается этого вопроса, хотя и не напрямую: «Государствам-членам следует сотрудничать с предпринимателями и группами потребителей в деле углубления понимания потребителями и предпринимателями способов избежания споров, урегулирования споров и механизмов правовой защиты, имеющихся в распоряжении потребителей, а также случаев, когда потребители могут обращаться с жалобами». Масштаб дел в секторе финансовых услуг и, несомненно, в других секторах обуславливает необходимость как минимум рассмотрения возможности двойного подхода: вертикальной реформы внутренних процедур, с одной стороны, и внешнего регулирования поведения – с другой.

<sup>202</sup> ОЭСР, 2007 год, см. цит. док.

<sup>203</sup> <http://www.thisismoney.co.uk/money/news/article-3181723/PPI-bill-soars-27bn-scandal-costs-banks-1-000-family-Britain.html>; D Lindley, 2014, *Risky Business: The Case for Reform of Sales Incentives Schemes in Banks*.

<sup>204</sup> Примиритель финансовой системы, *годовой отчет за 2013 год* (Ереван, Армения).

## XII. Электронная торговля

### A. ЭЛЕКТРОННАЯ ТОРГОВЛЯ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

С самого начала процесса пересмотра никогда не возникало больших сомнений в том, что в него будет вовлечена и электронная торговля, и не было возражений против ее вовлечения. Тем не менее теперь трудно поверить, что кто-то может напрасно искать ссылку на электронную торговлю в РПООНЗП в редакции 1999 года. Это очень простая иллюстрация того, как за 16 лет изменилась ситуация в области защиты прав потребителей, поскольку теперь электронной торговле посвящен целый раздел (V.I), а также два пункта резолюции и новая «законная потребность» (пункт 5j руководящих принципов). Она представлена в пункте 44g руководящих принципов в рамках просвещения и информирования и в новом разделе IV «принципы добросовестной деловой практики», в которых четко заявляется, что они применяются к цифровым и традиционным сделкам, а также охватывают защиту личной информации. Аналогичным образом, в разделе V.A «национальная политика в области защиты интересов потребителей» упоминаются веб-сайты, электронная почта, а также «защищенность личной информации и данных потребителей».

Раздел V.I, посвященный электронной торговле (пункты 63–65 руководящих принципов), является наиболее содержательным. Пункт 63 руководящих принципов в сущности повторяет «законную потребность», предусмотренную в пункте 5j: «уровень защиты интересов потребителей в области электронной торговли не ниже того, который обеспечивается применительно к другим формам торговли»<sup>205</sup>. Пункт 64 руководящих принципов рекомендует государствам-членам «учитывать особенности электронной торговли» и подчеркивает необходимость обеспечения осведомленности о правах и обязанностях; в сущности, это утверждение принципа раскрытия информации. Пункт 65 руководящих принципов

призывает к трансграничному сотрудничеству и предлагает государствам-членам тщательно изучить руководящие принципы ОЭСР в области электронной торговли, которые были впервые подготовлены в 1999 году, затем были пересмотрены и переизданы в 2016 году<sup>206</sup>.

### B. ОХВАТ И МАСШТАБЫ ЭЛЕКТРОННОЙ ТОРГОВЛИ

Первоначально электронная торговля относилась к сделкам купли–продажи товаров и услуг через Интернет с использованием обычных компьютеров<sup>207</sup>. Теперь она приобретает более широкий контекст, охватывая сделки, совершаемые с помощью мобильных телефонов (мобильная торговля) и других устройств, например, планшетов. Сюда входят покупки с использованием различных приложений и платформ. К электронной торговле также следует отнести покупку цифрового контента, который нелегко классифицировать в отличие от товаров или услуг. Электронная торговля и использование Интернета имеют последствия для всего спектра защиты прав потребителей. Небезопасные товары могут быть куплены через Интернет, а недобросовестная или преступная коммерческая практика может осуществляться с помощью дистанционной связи (например, фишинговых электронных писем)<sup>208</sup>. Таким образом, раздел РПООНЗП, посвященный электронной торговле, не следует трактовать отдельно.

<sup>206</sup> ОЭСР, 2016 год, *Защита интересов потребителей в контексте электронной торговли: рекомендация ОЭСР*.

<sup>207</sup> В соответствии с определением ОЭСР электронная торговая операция — это «продажа или покупка товаров или услуг, совершенная через компьютерные сети с помощью методов, созданных специально для получения и размещения заказов. Заказ товаров или услуг осуществляется с использованием этих методов, но оплата и доставка товаров или услуг в пункт назначения не производится в режиме онлайн. Электронная торговая операция может совершаться между предприятиями, домохозяйствами, физическими лицами, правительствами и другими государственными и частными организациями. К ним также относятся заказы, сделанные через Интернет, экстранет или систему электронного обмена данными. Тип определяется методом размещения заказа. Заказы, сделанные по телефону, факсу или с помощью набранного вручную электронного сообщения в этот перечень не входят» (ОЭСР, *Руководство по измерению информационного общества*, имеется по адресу <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4721>).

<sup>208</sup> Фишинговые электронные письма обычно предлагают пользователям зайти на веб-сайт, где их просят обновить личную информацию, включая пароли, реквизиты кредитной карты и номера банковских счетов, от имени законной организации, у которой уже есть эти данные.

<sup>205</sup> Строго говоря, это не «принцип эквивалентности», поскольку в обоих пунктах формулировка содержит требование, чтобы уровень защиты интересов потребителей в области электронной торговли был «не ниже того, который обеспечивается применительно к другим формам торговли», и не уточняет обратное. Слишком рано говорить о том, будет ли это использоваться для оправдания дискриминации в отношении других форм торговли в будущем.



В контексте защиты интересов потребителей электронную торговлю обычно рассматривают с точки зрения сделок между предприятием и потребителем (B2C), но необходимо отметить, что Интернет способствовал появлению «экономики совместного потребления», в рамках которой платежи теперь осуществляются между двумя потребителями (C2C). Гигант среди онлайн-аукционов eBay<sup>209</sup> был предшественником в этой области, но такие платформы, как Airbnb и Uber добились заметного успеха наряду с такими платформами, как Google App store или Apple App store<sup>210</sup>. Платформы также способствуют совершению сделок между предприятиями (B2B), а также между предприятием и потребителем, размывая границы между всеми формами электронной торговли. Займы между физическими лицами также развиваются в режиме онлайн, и их регламентирование находится в стадии разработки в рамках нескольких юрисдикций.

Точные оценки различаются, но доля населения мира, имеющего доступ в Интернет, увеличилась с 1% в 1995 году до свыше 40% в 2015 году. Число пользователей Интернета возросло в десятикратном размере в период с 1999 по 2013 год. Первый миллиард был отмечен в 2005 году, второй миллиард – в 2010 году, третий миллиард – в 2014 году. Диаграмма 1 иллюстрирует число глобальных Интернет-пользователей в год начиная с 1993 года<sup>211</sup>.

Такое увеличение числа людей, имеющих доступ в Интернет, способствовало развитию электронной торговли, хотя эти два фактора, разумеется, не являются идентичными. По данным доклада ЮНКТАД об информационной экономике, опубликованном в 2015 году<sup>212</sup>, объемы электронной торговли B2C, по прогнозам, удвоятся: с 1,2 трлн долл. в 2013 году до 2,4 трлн долл. в 2018 году. Самый быстрый рост ожидается в регионе Азии и Океании, доля рынка которого вырастет с 28% до 37%. По прогнозам, только один регион увеличит свою долю на мировом рынке – Ближний Восток и Африка: с 2,2% до 2,5%. И наоборот, совокупная доля Западной Европы и Северной Америки, как ожидается, снизится с 61% до 53%. Сообщается, что 40% пользователей Интернета во всем мире (более 1 млрд человек) покупают товары или услуги онлайн через различные платформы и устройства<sup>213</sup>. Эти цифры будут продолжать расти по мере развития мобильной торговли и повышения доступности надежных цифровых платежных систем.

Из таблицы 1 следует, что годовые темпы роста начинают снижаться. Другими словами, в то время как объемы продолжают увеличиваться, скорость, с которой они делают это, замедляется, точно так же, как уровень освоения мобильных телефонов сейчас практически застыл на одном месте.

**Диаграмма 1. Пользователи Интернета в мире**



Источник: Internet live stats: <http://www.internetlivestats.com/internet-users/>.

<sup>209</sup> Более подробная информация по регулированию этой формы торговли: C Riefa, 2015, *Consumer Protection and Online Auction Platforms: Towards a Safer Legal Framework* (Ashgate/Routledge).

<sup>210</sup> Более подробную информацию о роли платформ в электронной торговле и последних тенденциях см. в специальном выпуске «Подъем платформенной экономики», *Journal of European Consumer and Market Law*, 5(1):1-72.

<sup>211</sup> <http://www.internetlivestats.com/internet-users/>.

<sup>212</sup> ЮНКТАД, 2015 год, *Доклад об информационной экономике: высвобождение потенциала электронной торговли в интересах развивающихся стран*.

<sup>213</sup> <http://www.statista.com/markets/413/e-commerce/>.

Таблица 1. Общемировые объемы электронной торговли В2С, 2012–2017 годы

Общемировые объемы электронной торговли В2С, 2012–2017 годы  
(трлн и проценты изменения)



Примечание: Совокупный среднегодовой темп роста (CARG) (2012–2017 годы) = 17,4%; в приведенные данные включены заказанные товары и услуги и личные и деловые поездки, забронированные через интернет с использованием любых устройств, независимо от способа платежа или выполнения сделки.

Источник: eMarketer, январь 2014 года.

167671

www.eMarketer.com

Источник: eMarketer.com.

Тем не менее на этом рынке все еще остается много тенденций к повышению. Например, только 32% потребителей размещают второй заказ в течение своего первого года в качестве потребителя. Предполагается, что осведомленность приведет к дальнейшему развитию деловых отношений<sup>214</sup>.

По данным Международного союза электросвязи (МСЭ), между 2000 и 2015 годами пользование Интернетом увеличилось почти в семь раз – с 6,5% до 43% населения мира<sup>215</sup>. Однако данные МСЭ также указывают на то, что 4 млрд людей в развивающихся странах остаются вне сети. Из почти 1 млрд людей, проживающих в наименее развитых странах (НРС), 851 млн не пользуются Интернетом. В Африке 28,6% населения в настоящее время имеют доступ к Интернету: рост за 2000–2015 годы составил 7 000%. За тот же период уровень проникновения Интернета в Азии увеличился более чем на 1 000%, и азиатские пользователи теперь составляют почти половину населения мира, имеющего доступ в Интернет. В других регионах также наблюдался экспоненциальный рост уровня проникновения<sup>216</sup>. Например, за 2010–2011 год в Бразилии наблюдалось увеличение стоимости онлайн-продаж на 26%, в то время как в Китае

наблюдалось увеличение на 500% в период с 2008 по 2011 год<sup>217</sup>.

Очевидно, что такие впечатляющие тенденции требуют оценки. В 2015 году ЮНКТАД запустила индекс электронной торговли В2С, который объясняет различия между странами. Это не просто вопрос доступа в Интернет: это вопрос всесторонней готовности, создания предпосылок для развития электронной торговли<sup>218</sup>.

Два крупнейших населения мира вносят важный вклад в тенденции роста. Как сообщает журнал «Экономист», Индия является самым быстрорастущим рынком электронной торговли в мире на момент написания данного документа, при этом каждую секунду еще три жителя Индии впервые используют Интернет, и к 2030 году ожидается выход в Интернет одного миллиарда потребителей<sup>219</sup>. Ее рынок Интернет-торговли, по оценкам, вырастет в семь раз за 2015–2020 годы.

Но в то время как в Индии 32% населения пользуются Интернетом по состоянию на 2015 год, в Китае этот показатель составляет 53%. Пятая часть 1,3 млн долл. США, которые тратятся в Интернете каждые 30 секунд, проходит через крупнейшее в мире предприятие электронной торговли – китайскую компанию Alibaba<sup>220</sup>.

<sup>217</sup> ОЭСР, 2014 год, *Расширение прав и возможностей и защита потребителей Интернет-экономики в период подъема*, глава 4.

<sup>218</sup> ЮНКТАД, 2016 год, *Индекс электронной торговли В2С*.

<sup>219</sup> <http://www.economist.com/news/leaders/21693925-battle-indias-e-commerce-market-about-much-more-retailing-india-online>.

<sup>220</sup> <http://growwithtrellis.com/blog/top-10-ecommerce-markets-by-country/>.

<sup>214</sup> [https://rjmetrics.com/resources/reports/ecommerce-buyer-behavior/?utm\\_source=pardot&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=adr+content](https://rjmetrics.com/resources/reports/ecommerce-buyer-behavior/?utm_source=pardot&utm_medium=email&utm_campaign=adr+content).

<sup>215</sup> ЮНКТАД, 2015 год, см. цит. док.

<sup>216</sup> <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

История компании Alibaba имеет глобальное значение не только из-за ее размера, но и из-за того, что по ней можно судить о поведении потребителей в электронной торговле. Краеугольным камнем успеха Alibaba является система гарантий третьей стороны Alipay, на которую приходится половина всех онлайн-платежей в Китае<sup>221</sup>. По наблюдениям Юй и Шэнь, «есть некоторая ирония в том, что система Alipay, олицетворение современности, добивается своего высокого положения с помощью системы условного депонирования, т. е. системы гарантий третьей стороны, которая веками использовалась в системах общего права». Систему ввели в действие в конце 2003 года, и к 2013 году на ее долю приходилось 84% использования сторонних Интернет-платформ (40% китайских пользователей Интернета являются активными пользователями платежных систем с привлечением третьей стороны).

Такие результаты не могут не вызывать удивления, но причина гораздо глубже, чем просто подъем «консюмеризма» в Китае. Это вопрос доверия потребителей. Юй и Шэнь делают вывод, что «отсутствие эффективного закона о защите прав потребителей и нежелание банков Китая предложить какую-либо защиту платежей, совершаемых в рамках онлайн-операций, привели к доминированию Alipay в отрасли электронных платежей». Китайские банки не обеспечивают защиту в форме обратных платежей для китайских потребителей, но Alipay гарантирует транзакцию. Кроме того, в отличие от системы PayPal, которая переводит деньги продавцу до доставки продукта, Alipay удерживает платеж потребителя до тех пор, пока товары, приобретенные онлайн, не будут доставлены. Благодаря удержанию платежа до доставки товара Alipay обеспечивает большую безопасность по сравнению с безопасностью, которую обеспечивают механизмы возврата платежа держателям кредитных карт за пределами Китая. Эта система также предоставляет услуги урегулирования споров в режиме онлайн для обеих сторон, которые финансируются из доходов от средств, находящихся на условном депонировании. Поэтому внесение поправки о признании услуг условного депонирования в недавно опубликованные руководящие принципы ОЭСР по электронной торговле представляется целесообразным<sup>222</sup>.

<sup>221</sup> Y Yu and M Shen, 2015, Consumer protection as the «Open Sesame» that allows Alibaba to crush the forty thieves, *Journal of Antitrust Enforcement* 3 (issue suppl\_1): i228–i241.

<sup>222</sup> ОЭСР, 2016 год, см. цит. док., пункт 41.

## С. ДОВЕРИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ К ЦИФРОВОМУ РЫНКУ

Электронная торговля процветает благодаря ряду факторов, включая возможность выбора из более широкого ассортимента товаров, более легкий доступ к более полной информации о продукции, чем обычно имеется без выхода в Интернет, круглосуточное время работы и удобство покупки из дома. Электронная торговля также обеспечивает потребителям индивидуальный подход с учетом их потребностей со стороны предприятий. Но адресная реклама и отзывы о покупках не лишены опасностей и недостатков, и некоторые из них могут подорвать доверие потребителей. Перепутанные заказы, сложности с возвратом, оставшиеся без ответа жалобы и Интернет-мошенничество – это лишь часть проблем, связанных с онлайн-покупками. Исследование Европейской комиссии показало, что доверие потребителей к трансграничным покупкам через Интернет в Европейском союзе снизилось в период с 2008 по 2011 год<sup>223</sup>. Несмотря на общий свод правовых норм, доверие потребителей к электронным покупкам за границей существенно снизилось (в 2014 году доверие испытывали 38%) по сравнению с доверием к покупкам в своем государстве (61%)<sup>224</sup>.

Даже общие «вопросы доставки» имеют значение. По данным исследования Европейского союза, потребители сообщают о проблемах в Болгарии, Польше, Румынии и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в плане слишком долгих сроков доставки покупок, совершенных в режиме онлайн, из других стран Европейского союза. Эта озабоченность прозвучала в 40–50% ответов в рамках вышеупомянутого опроса 2012 года<sup>225</sup>. Как отмечалось во вставке 11, ЮНКТАД считает надежность почтовой системы одним из четырех показателей готовности к покупкам через Интернет и отмечает, что международная почтовая доставка мелких пакетов демонстрирует стремительный рост: объем увеличился на 48% в период с 2011 по 2014 год, что происходит, по мнению ЮНКТАД, благодаря электронной

<sup>223</sup> EC, 2012, *Consumers' Attitude Towards Cross-Border Trade and Consumer Protection*, имеется по адресу [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_en.pdf).

<sup>224</sup> EC, 2015, *Consumer Conditions Scorecard 2015*, имеется по адресу <http://bit.ly/1V7oDK5>.

<sup>225</sup> Civic Consulting Consumer, 2011, *Market Study on the Functioning of E-commerce and Internet Marketing and Selling Techniques in the Retail of Goods*, имеется по адресу [http://ec.europa.eu.consumers/consumer\\_research/market\\_studies/docs/study\\_ecommerce\\_goods\\_en.pdf](http://ec.europa.eu.consumers/consumer_research/market_studies/docs/study_ecommerce_goods_en.pdf).

**Вставка 11. Готовность к электронной торговле**

Индекс электронной торговли ЮНКТАД В2С составлен на основе четырех показателей: а) использование интернета, б) количество безопасных серверов на миллион жителей, в) распространенность кредитных карт и г) уровень надежности почтовой системы. В основе индекса 2016 года лежит обследование 137 стран, на долю которых приходится 96% мирового населения и 99% мирового ВВП. Индекс 2016 года является продолжением индекса, впервые представленного ЮНКТАД в ее документе «Доклад об информационной экономике за 2015 год: высвобождение потенциала электронной торговли в интересах развивающихся стран».

Индекс измеряет степень готовности стран к ведению электронной торговли. Среди десяти ведущих стран в этой области шесть – европейские, три – из Азиатско-Тихоокеанского региона и одна – из Северной Америки. Среди развивающихся стран самые высокие показатели демонстрируют три страны с высоким уровнем доходов – Республика Корея, Гонконг (Китай) и Сингапур, за ними следуют несколько стран Персидского залива. Уругвай занимает ведущее место в Латинской Америке и среди стран Карибского бассейна. Занимая 61 позицию в индексе, ЮАР является лидером по степени готовности к электронной торговле на Африканском континенте.

В докладе, прилагаемом к индексу, представлена степень готовности к электронной торговле с разбивкой по регионам. Например, всего лишь чуть больше пятой части населения Африки пользуются интернетом по сравнению с двумя третями в Западной Азии. Хотя Западная Азия и страны с переходной экономикой демонстрируют хорошие результаты по большинству показателей, считается, что проблема наличия (доступности) кредитных карт сдерживает дальнейшее развитие электронной торговли. Азии в целом требуется повысить число пользователей интернета, которое в настоящий момент составляет чуть более трети населения, а также количество безопасных серверов. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна главными препятствиями, очевидно, являются низкая распространенность использования кредитных карт и относительно низкий уровень надежности почтовых систем. Этот последний фактор часто упускается из виду, но, если физические товары заказываются в режиме онлайн, их необходимо доставить. Африка занимает самое низкое место по всем показателям, и в докладе делается вывод, что, «если не будет улучшения в основных процессах совершения сделок и логистики, онлайн-покупки в Африке так и останутся доступными только для богатых слоев населения в городских районах». Интересный вывод в свете стремительного роста популярности мобильных платежных систем в Африке, о чем пойдет речь далее.

Некоторые страны переживают «взлет» в конкретных областях. В Уругвае и Российской Федерации существенно увеличилась доля людей, использующих кредитные карты, которая за один год возросла на 13 п. п. в Уругвае (с 27% до 40%) и на 11 п. п. в Российской Федерации (с 10% до 21%). Хотя увеличение числа безопасных интернет-серверов на миллион человек происходит не так быстро, этот показатель повысился, особенно в Гвинее, Лесото и Либерии. Но ни одна из этих трех стран не улучшила свой общий рейтинг, и достижения Гвинеи сопровождались значительным падением общего рейтинга с 126 до 136, т. е. предпоследней позиции. Поскольку готовность носит многофакторный характер, необходимо обеспечивать прогресс на нескольких фронтах.

*Источник: ЮНКТАД, 2016 год, Индекс электронной торговли В2С.*

торговле<sup>226</sup>. Рост электронной торговли безусловно оказывает влияние на почтовую службу доставки писем и может принести новые доходы службе почтовой доставки.

Как показывает опыт Китая, укрепление доверия остается такой же настоятельной потребностью, как в первые дни электронной торговли. Тем не менее стоит отметить, что даже на богатом европейском рынке 50% домашних хозяйств используют Интернет каждый день, в то время как

30% никогда не имели с ним дела; эти показатели напоминают нам о «цифровом разрыве»<sup>227</sup>.

Принимая во внимание растущее значение электронной торговли, Группа двадцати под председательством Германии 15 марта 2017 года провела первый саммит Группы двадцати по защите прав потребителей на тему «Построение цифрового мира, которому могут доверять потребители»<sup>228</sup>. Саммит рассмотрел такие вопросы, как справедливые условия договора, безопасные платежи, четкая доступная информация, безопасность данных и защита данных.

<sup>226</sup> ЮНКТАД, 2015 год, Доклад об информационной экономике за 2015 год: высвобождение потенциала электронной торговли в интересах развивающихся стран.

<sup>227</sup> C Riefa, 2014, *Study on Electronic Commerce and the Protection of the Digital Consumers in Serbia*, EuropAid/129680/C/SER/RS (Belgrade).

<sup>228</sup> [http://www.bmjv.de/G20/EN/ConsumerSummit/G20\\_node.html](http://www.bmjv.de/G20/EN/ConsumerSummit/G20_node.html).

**Вставка 12. Мобильные банковские операции**

РПООНЗП отдают должное преимуществам инноваций в резолюции, в которой также отмечается, что «в понятие электронной торговли также следует включать мобильную торговлю». Группа двадцати в рамках важнейших принципов защиты потребителей финансовых услуг (которые рассматриваются в главе XIV) также предупреждает об опасности мобильной торговли, подчеркивая при этом, что нормативно-правовое регулирование должно «реагировать на новые товары, конструкции, технологии и механизмы доставки». Законодательство должно допускать возможность инноваций в разработке продуктов в области финансовых услуг с тем, чтобы поставщики услуг могли конструктивно реагировать на изменяющиеся потребности потребителей. Но, несмотря на некоторые вопросы, становится очевидно, что даже базовые услуги, например, перевод денег с помощью СМС, принесли пользу большому числу малоимущих потребителей в развивающихся странах, у которых нет банковских счетов, но есть мобильные телефоны (показатель, который уже достиг одного миллиарда в 2010 году).

Африка возглавила эту технологическую революцию. Три четверти стран, которые чаще всего пользуются мобильными платежами, находятся в Африке. Пример Кении иллюстрирует потенциал мобильной телефонной связи для поддержки расширения доступа к финансовым услугам. В 2007 году компания «Сафариком» запустила систему мобильного перевода денежных средств M-Pesa, и к 2009 году эта система насчитывала свыше 8 млн зарегистрированных пользователей, или 40% взрослого населения. В то же время доступ к официальным банкам в Кении вырос только с 18,9% до 22,6% взрослых жителей в период с 2006 по 2009 год. По мнению группы экспертов G20 по охвату финансовыми услугами, причиной расширения небанковского финансового доступа является M-Pesa. Эта цепная реакция говорит о том, что мобильная телефония и мобильный перевод денежных средств служат катализатором для других финансовых услуг. Дальнейшие преимущества отчетливо проявляются в Восточной Африке, где внедряется оплата коммунальных услуг, таких как водоснабжение и электричество, с помощью мобильных телефонов. К примеру, компания Kenya Power ввела системы платежей через службу M-Pesa (использование подобных систем для оплаты коммунальных услуг в качестве перекрестной ссылки упоминается в стандарте ИСО 14452 по биллингу сетевых услуг). Такие системы позволяют избежать переходных проблем, которые могут возникнуть, когда малоимущие потребители впервые подключаются к подобным службам. Если речь идет о небольших платежах с помощью мобильного телефона через короткие промежутки времени, это может не только сэкономить потребителям время и расходы, связанные с устаревшими системами массового обслуживания, но также повысить уровень платежей и сократить задолженность. Эта усовершенствованная технология платежей приносит потенциальные выгоды секторам, далеким от финансовых услуг.

Пока еще только ожидается, что к 2017 году мобильные платежи будут составлять 3% от платежей в сфере электронной торговли. Однако, по мнению ЮНКТАД, это уже имеет большое значение в странах, «где интернет используется в ограниченных масштабах, но хорошо функционируют мобильные платежные системы. В ряде африканских стран мобильные решения представляют собой наиболее жизнеспособную инфраструктуру для оказания электронных услуг». В докладе ЮНКТАД об информационной экономике за 2015 год говорится, что в Кении в 2012 году на оплату покупок в режиме онлайн с помощью мобильных телефонов приходилось 19% от общей стоимости электронных торговых операций. Это меньше, чем наложенные платежи, но больше, чем оплата с использованием кредитных карт. Готовность и страсть кенийцев к оплате с помощью бытовых устройств предполагает, что популярность мобильных платежей продолжит увеличиваться.

*Источник: ЮНКТАД, 2015 год, Доклад об информационной экономике, см. цит. док.; ОЭСР/G20, 2011, см. цит. док.; G20, 2010 год, см. цит. док.*

#### **D. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ**

В числе других международных организаций Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с первых дней появления электронной торговли поощряла политику, направленную на укрепление доверия. Руководящие принципы, разработанные ОЭСР в 1999 году, отражают существующую правовую защиту потребителей в более традиционных формах торговли, поощряют инициативы частного сектора, включая участие представителей потребителей, и подчеркивают необходимость

сотрудничества между правительствами, предприятиями и потребителями<sup>229</sup>. Они направлены на поощрение:

- добросовестной практики коммерческой рекламы и маркетинга;
- предоставления понятной информации о принадлежности предприятия, ведущего дела в режиме онлайн;
- предоставления информации о предлагаемых товарах или услугах, а также условиях сделки;

<sup>229</sup> ОЭСР, 1999 год, *Рекомендация Совета ОЭСР относительно руководящих принципов для защиты интересов потребителей в контексте электронной торговли.*

- прозрачных процессов подтверждения сделки;
- безопасных платежных механизмов;
- справедливых, своевременных и доступных механизмов урегулирования споров и правовой защиты;
- неприкосновенности частной жизни;
- просвещения потребителей и предприятий.

Эти руководящие принципы имели влияние, которое несомненно стало еще больше за счет расширения членского состава ОЭСР с 1999 года и участия стран, не являющихся членами ОЭСР, в процессе пересмотра, который завершился в 2016 году<sup>230</sup>.

Ссылка в РПООНЗП на руководящие принципы ОЭСР является ссылкой не только на сами руководящие принципы. В свою очередь, в руководящих принципах по электронной торговле приводится ссылка на ряд других документов ОЭСР, касающихся мошенничества, урегулирования споров, конфиденциальности, управления рисками и разработки политики в отношении Интернета<sup>231</sup>.

### 1. Применимое законодательство для трансграничных средств правовой защиты

Как отмечалось выше, отсутствие эффективного механизма защиты прав потребителей в случаях, когда стороны находятся в разных странах, остается главным препятствием на пути к завоеванию доверия потребителей и создает проблемы в плане возмещения ущерба в случае трансграничных споров, которые необходимо урегулировать. Однако решить проблему применимого законодательства и его соблюдения в контексте растущего числа трансграничных сделок оказалась непросто.

Несмотря на общие призывы к правительствам о сотрудничестве, ни руководящие принципы

ОЭСР, ни руководящие принципы Организации Объединенных Наций не нашли окончательного решения с точки зрения юрисдикции. Пункт 54.vi руководящих принципов ОЭСР содержит просьбу к правительству «рассмотреть роль применимого законодательства и юрисдикции в укреплении доверия потребителей к электронной торговле». Та же самая фраза «применимое законодательство и юрисдикция» используется в резолюции РПООНЗП с аналогичной просьбой об «особом внимании». Это отсутствие ясности очевидно повысит значимость таких механизмов, как Alipay и возврат платежа, в основе которых лежит скорее «частная собственность», а не юрисдикция.

### 2. Идентификация поставщика

Потребители могут столкнуться с трудностями в установлении принадлежности и местонахождения поставщика, с которым они имеют дело, хотя, возможно, это наиболее важный фактор, способствующий укреплению доверия в сознании потребителя. В пунктах 28–30 руководящих принципов ОЭСР изложены подробные требования в отношении «информации о предприятии», включая «надлежащую информацию о регистрации доменных имен для веб-сайтов, которые стимулируют коммерческие сделки с потребителями или участвуют в них». В пункте 30 устанавливается связь с механизмами саморегулирования и указывается на необходимость предоставления возможности потребителям проверять принадлежность. Это положение подтверждается в пункте 14b РПООНЗП в разделе, посвященном национальной политике в области защиты интересов потребителей (за исключением упоминания о регистрации доменных имен).

### 3. Аутентификация потребителя

Принимая во внимание растущую осведомленность о риске кражи личных данных, Директива Европейского союза об оказании платежных услуг дает определение «надежной идентификации клиента». В соответствии с положениями статьи 4(30) Второй директивы Европейского союза об оказании платежных услуг (PSD2) «аутентификация основывается на использовании двух или нескольких элементов, классифицируемых как знание (что-то, что знает только пользователь), обладание (что-то, что принадлежит только пользователю) и неотъемлемое качество (т.е. сущность пользователя), которые не зависят друг от друга в том смысле, что нарушение одного

<sup>230</sup> ОЭСР, 2016 год, см. цит. док.

<sup>231</sup> Рекомендация Совета относительно руководящих принципов защиты потребителей от мошеннической и вводящей в заблуждение трансграничной коммерческой практики (C(2003)116); Рекомендация Совета в области урегулирования споров и средств правовой защиты потребителей (C(2007)76); Декларация о будущем Интернет-экономики (Сеульская декларация) (C(2008)99); Рекомендация Совета по принципам разработки политики в отношении Интернета (C(2011)154); Рекомендация Совета в части руководящих принципов, регулирующих защиту конфиденциальности и трансграничные потоки персональных данных («Руководящие принципы о защите конфиденциальности») (C(80)58/final с поправками); Рекомендация Совета по управлению рисками в области цифровой безопасности в целях экономического и социального процветания («Рекомендация в части рисков в области цифровой безопасности») (C(2015)115).

элемента не уменьшает надежность других, и строится таким образом, чтобы обеспечивать защиту данных аутентификации».

В руководящих принципах ОЭСР нет упоминания о специфике аутентификации, хотя можно возразить, что этот вопрос косвенно затрагивается в пункте 40, посвященном платежным механизмам, и в разделе G, посвященном конфиденциальности и безопасности. Тем не менее в тексте Европейского союза он имеет конкретное значение. В РПООНЗП этот вопрос также затрагивается столь же косвенным образом: в пункте 66g раздела, посвященный финансовым услугам (V.J), содержится призыв к государствам-членам «создать надлежащие <...> механизмы контроля в целях защиты финансовой информации потребителей, в том числе от ее использования в мошеннических целях и другого неправомерного использования».

#### 4. Вопросы конфиденциальности

Рост электронной торговли и быстрое развитие сетевых технологий коренным образом изменили способы хранения, доступа и обработки данных. Потребители вряд ли будут участвовать в глобальном рынке без гарантий безопасности их личных данных, которыми они обмениваются в процессе совершения сделки. Однако развитие «интеллектуального анализа данных» в последние годы вызывает озабоченность по поводу огромного объема собранных данных и привело к ужесточению требований в отношении согласия. ОЭСР впервые разработала руководящие принципы о защите конфиденциальности в 1980 году, которые были пересмотрены в 2013 году<sup>232</sup>. В пункте 48 руководящих принципов ОЭСР 2016 года в области электронной торговли содержится общее описание этих правил без конкретной ссылки на них. Этот пункт предписывает коммерческим предприятиям обеспечивать, чтобы их практика была «законной, прозрачной и добросовестной, а также велась при участии потребителей и с их согласия и с предоставлением разумных гарантий безопасности». Эти вопросы рассматриваются в главе XIII, посвященной защите данных и конфиденциальности.

#### 5. Вопросы безопасности

Проблемы безопасности возникают на двух этапах операций: во-первых, при передаче платежной информации по сети; во-вторых, при хранении платежных данных, когда к передаваемым данным не должны иметь доступа неавторизованные третьи лица. Эти проблемы признаются, к примеру, в пункте 7 преамбулы ко Второй директиве Европейского союза об оказании платежных услуг, в котором отмечается, что «в последние годы возросли риски безопасности, связанные с электронными платежами. Это объясняется растущей технической сложностью электронных платежей, постоянно растущими объемами электронных платежей по всему миру и появлением новых видов платежных услуг». Помимо проблем по поводу безопасности операций (связанных с номерами кредитных карт, сроками их действия и т. д.) существует опасность утечки данных после совершения сделки, например, в результате фишинга (см. примечание к разделу B главы XII).

В руководящих принципах ОЭСР пункт 49 имеет самое непосредственное отношение к безопасности и при этом является чрезвычайно кратким: «предприятия должны управлять рисками в области цифровой безопасности и принимать защитные меры для сокращения или смягчения негативных последствий участия потребителей в электронной торговле». Гораздо более существенной является ссылка на обеспечение безопасности в разделе E, посвященном платежам, в пункте 40 которого говорится о «мерах безопасности <...> соразмерно рискам, связанным с платежами, в том числе в результате несанкционированного доступа или использования персональных данных, мошенничества и кражи личных данных». В пункте 41 вновь содержится ранее существовавшая (т.е. с 1999 года) ссылка на возвратный платеж и еще раз одобряется ограничение ответственности потребителей: «правительства и заинтересованные стороны должны вместе разрабатывать минимальные стандарты защиты интересов потребителей в контексте электронных торговых платежей независимо от используемого платежного механизма. Такая защита должна включать закрепленные нормативно или по отраслевой инициативе ограничения ответственности потребителей в случае несанкционированных или мошеннических платежей, а также механизмы возвратных платежей в случае необходимости». Примером практического применения предусмотренных мер служит Директива Европейского союза об оказании платежных услуг, которая уменьшает ответственность

<sup>232</sup> ОЭСР, 2013 год, *Пересмотренная Рекомендация Совета в части руководящих принципов, регулирующих защиту конфиденциальности и трансграничные потоки персональных данных*, см. по ссылке [www.oecd.org/sti/economy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf](http://www.oecd.org/sti/economy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf).

потребителей за несанкционированные платежи до 50 евро (по сравнению с предыдущим порогом в 150 евро)<sup>233</sup>. Директива также ужесточает меры безопасности, которые должны применяться ко всем электронным платежам, требующим, в частности, использования надежной системы идентификации клиента<sup>234</sup>.

Руководящие принципы ОЭСР расширяют сферу действия гарантии, выходя за рамки возвратного платежа: «следует также поощрять разработку других платежных механизмов, которые могут повысить доверие потребителей к электронной торговле, таких как услуги условного депонирования». Ссылка на условное депонирование имеет важное значение в контексте опыта Китая, хотя следует отметить, что условное депонирование также применяется в других юрисдикциях, включая Аргентину и Калифорнию. Но вопрос не в том, какой именно метод используется. Условное депонирование в Китае (механизм, который был практически неизвестен в период его внедрения и, вероятно, даже незаконен)<sup>235</sup> стало ответом на вполне понятные проблемы потребителей, которые не позволял решить существующий банковский режим. Это получило дальнейшее развитие с появлением систем, которые требуют только адрес электронной почты и адрес для доставки, тем самым снижая уровни электронного риска<sup>236</sup>. Подобные системы стремительно развиваются.

## 6. Электронное заключение договоров

К сделкам B2C могут применяться различные правовые нормы и правила частного сектора. Глобальный характер электронной торговли ставит вопрос об определении требований, необходимых для составления, исполнения и обеспечения выполнения условий договоров, и юрисдикции. Развитие «облачных вычислений» поднимает новые вопросы о договорах. Для облачных вычислений используется сеть удаленных серверов, размещенных в Интернете для хранения, управления и обработки данных, а не локальный сервер или персональный компьютер. Они обеспечивают большую экономию за счет масштаба, позволяя потребителям хранить и обрабатывать данные в сторонних центрах обработки данных с использованием системы учета расходов с оплатой по факту, и используя время резервного сервера и сетевое хранилище в ответ на запрос

пользователя. Вычислительные возможности можно легко запускать и отключать. Облачные вычисления могут использоваться для хранения защищенных авторским правом товаров и предоставления их в аренду потребителям на определенное время. Эфемерный характер подобных цифровых «товаров» и периоды, в течение которых они «принадлежат» потребителям, вполне могут привести к путанице в договорах, в то время как различные уровни безопасности государственных или частных облачных сервисов также могут вызывать сложности.

Руководящие принципы ОЭСР начинаются с повторного изложения в несколько иной формулировке принципа, установленного в пункте 5j РПООНЗП, посвященного «законным потребностям», а именно: «потребителям, участвующим в электронной торговле, должна быть предоставлена прозрачная и эффективная защита их интересов, в объеме, не меньшем, чем предоставляется применительно к другим формам торговли» (пункт А.1). Вместе с тем за этим четким изложением принципа не следует рассмотрение вопросов правоприменения, характерных для электронной торговли, в частности потенциальной возможности решать связанные с договорами вопросы в электронном виде и применять санкции компании в отношении потребителей напрямую, без судебного разбирательства, как описывается в главе III.

Положения части В, касающиеся добросовестной практики ведения дел, рекламы и маркетинга, во многом являются теми же принципами справедливой торговли, которые давно применяются к сделкам, совершенным вне сети. Например, в пункте 7 упоминаются недобросовестные условия договора: «если условия договора предусматривают средства правовой защиты в денежном выражении в случае нарушения договора со стороны потребителя, такие средства защиты должны быть соразмерными причиненному ущербу». Принцип соразмерности имеет значение, к примеру, в сфере финансовых услуг, где он может применяться к несоразмерным банковским сборам, которые оформляются напрямую с помощью электронных средств, как, например, в случае займов до зарплаты, или к обычным расходам по ведению счета (см. главу XIV). Положение, предусматривающее «средства правовой защиты в денежном выражении» (например, финансовые санкции в отношении потребителей), означает, что нефинансовые санкции, такие как «технические меры защиты», которые могут нанести ущерб функциональности компьютеров потребителей, не рассматриваются

<sup>233</sup> Вторая директива Европейского союза об оказании платежных услуг, статья 74.

<sup>234</sup> C Riefa, 2015, *The Control of Electronic Payments in the EU: Payment Services Directives and Electronic Money Directive 2009/110/EC*.

<sup>235</sup> Yu and Shen, op. cit.

<sup>236</sup> *The Economist*, 2016, Klarna: getting more ambitious (6 February).



и не ограничиваются каким-либо принципом соразмерности. Единственной предусмотренной гарантией для потребителей является требование заблаговременного раскрытия информации о таких мерах (которую, к сожалению, многим потребителям может быть трудно понять).

## 7. Другие вопросы

К другим вопросам, охватываемым руководящими принципами ОЭСР, относятся урегулирование споров и средства правовой защиты (рассматриваются в главе XI), прозрачность ценообразования, которая рассматривается в Важнейших принципах защиты потребителей финансовых услуг, разработанных ОЭСР/G20 (и обобщенно в главе XIV), а также просвещение потребителей, которое рассматривается в главе X. Во всех этих случаях руководящие принципы ОЭСР полностью соответствуют РПООНЗП<sup>237</sup>.

## Е. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ ЭЛЕКТРОННУЮ ТОРГОВЛЮ

Как поясняется в разработанной ЮНКТАД Глобальной программе мониторинга киберзаконодательства, в электронной торговле существуют четыре основные области регулирования: законы об электронных сделках, законы о защите данных и конфиденциальности, законы о киберпреступности и законы о защите прав потребителей<sup>238</sup>. В целях расширения трансграничной электронной торговли и укрепления доверия потребителей к ней необходимо обеспечить совместимость законов об электронных операциях. Две организации проделали большую работу в этом направлении.

### 1. Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

В 1996 году Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) разработала типовой закон об электронной торговле, который в 2005 году заменила Конвенция Организации Объединенных Наций об использовании электронных сообщений в международных договорах<sup>239</sup>, устанавливающая:

- правила и общепринятую практику, определяющие характеристики имеющего юридическую силу электронного договора;
- руководящие принципы приемлемого использования цифровых подписей в юридических и коммерческих целях;
- поддержку использования компьютерных доказательств в правовых спорах о действительности договора.

Кроме того, конвенция определяет общие правила оформления договоров и регулирование их исполнения. Многие страны уже используют типовой закон в целях обновления торгового законодательства с тем, чтобы приспособиться к электронной среде, и на момент написания данного документа, по сообщениям ЮНСИТРАЛ, 66 стран (и еще несколько отдельных юрисдикций) приняли законодательство на основе типового закона или с учетом его положений на разных уровнях развития.

### 2. Проект ЮНКТАД по электронной торговле и реформе законодательства

С 2002 года ЮНКТАД осуществляет программу наращивания потенциала в области электронной торговли и реформы законодательства. Программа оказывает помощь развивающимся странам Африки, Азии и Латинской Америки в разработке законодательства в сфере электронной торговли как на региональном, так и на национальном уровнях<sup>240</sup>. Соответствующие законы должны обеспечивать доверие к онлайн-операциям, облегчать ведение внутренней и международной торговли в режиме онлайн и гарантировать правовую защиту пользователей и поставщиков услуг в области электронной торговли и электронного правительства. Помощь включает в себя семинары по наращиванию потенциала, анализ законопроектов или действующего законодательства, подготовку законодательства, согласованного с региональными и международными правовыми рамками, и сравнительные обзоры гармонизации законодательства в области электронной торговли, включая обзоры, выполненные в сотрудничестве с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), опубликованные в 2013 году, с Сообществом западноафриканских государств (2015 год) и для государств Латинской Америки (2016 год)<sup>241</sup>.

<sup>237</sup> ОЭСР/Группа 20, 2011 год, *Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг*.

<sup>238</sup> ЮНКТАД, *Глобальная программа мониторинга киберзаконодательства*, имеется по адресу [http://unctad.org/en/Pages/DTL/STI\\_and ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx](http://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx).

<sup>239</sup> [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/06-57452\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/06-57452_Ebook.pdf).

<sup>240</sup> ЮНКТАД, 2015 год, *Доклад об информационной экономике*, см. цит. док.

<sup>241</sup> Обзор АСЕАН имеется по адресу [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2013d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2013d1_en.pdf); обзор ЭКОВАС см. по ссылке [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2015d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2015d2_en.pdf).

В рамках программы Восточноафриканское сообщество в 2007 году создало целевую группу по киберзаконодательству, которая подготовила и утвердила две законодательные основы по борьбе с киберпреступностью.

В 2015 году ЮНКТАД запустила свою программу мониторинга киберзаконодательства – глобальную карту законов об электронной торговле в области электронных операций, защиты потребителей в сети, киберпреступности и защиты данных<sup>242</sup>. Хотя в развитых государствах законодательство, охватывающее эти области, уже действует, развивающиеся страны пока отстают. Доля стран, которые приняли закон, как правило, самая высокая в части электронных операций и самая низкая – в части защиты потребителей в сети. Например, в Центральной Америке семь из десяти стран имеют законы о защите прав потребителей, но более половины из них не имеют закона о защите данных и киберпреступности. В Центральной Африке из девяти стран лишь в двух действуют законы, касающиеся электронных операций, защиты прав потребителей и защиты данных, и лишь в одной из них принято законодательство по борьбе с киберпреступностью.

### 3. Доступ для потребителей-инвалидов

Одним из потенциальных преимуществ электронной торговли является доступ, который она может обеспечить для инвалидов, в том числе с нарушениями зрения. По оценкам Всемирной организации здравоохранения 2011 года, 15,3% населения мира имеют «среднюю или тяжелую форму инвалидности»<sup>243</sup>. Эти потребители в той или иной степени не имеют доступа примерно к 80% Интернет-магазинов<sup>244</sup>. Конвенция Организации Объединенных Наций о правах инвалидов защищает права инвалидов на доступ к информации и услугам в режиме онлайн. Мы отмечаем, что Европейская комиссия подняла вопрос о возможности принятия Европейского закона о доступности, который устанавливал бы общие требования к доступности веб-сайтов электронной торговли<sup>245</sup>. Даже если не брать в расчет правовые обязательства, создание доступного веб-сайта, чтобы не отталкивать

<sup>242</sup> ЮНКТАД, 2015 год, *Доклад об информационной экономике за 2015 год: высвобождение потенциала электронной торговли в интересах развивающихся стран*.

<sup>243</sup> [http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/report.pdf](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report.pdf).

<sup>244</sup> В 2004 году Комиссия по правам инвалидов Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии провела исследование в отношении 1 000 веб-сайтов и обнаружила, что более 80% из них практически недоступны для инвалидов. Аналогичные выводы о неудовлетворительном соблюдении были сделаны в исследованиях ООН 2006 года и Европейского союза 2009 года.

<sup>245</sup> <http://goo.gl/W8JREa>.

потенциальных клиентов, число которых приближается к миллиарду, представляется коммерчески целесообразным.

### 4. Рекомендации по передовой практике от Международной торговой палаты

В рамках кампании «Бизнес против контрафакции и пиратства» (БАСКАП) Международная торговая палата (МТП) предупреждает, что:

Наряду с миллиардами законных онлайн-транзакций, платформы электронной коммерции стали уязвимыми для злоупотребления и проникновения поддельных и потенциально опасных продуктов. Как и в физическом мире, уголовные элементы используют возможности для получения дополнительной прибыли от распространения контрафактных товаров в онлайн-системе поставок. Они маскируют различия между подлинными продуктами и подделками, благодаря чему им удается продать невероятное количество контрафактных изделий. Существует настоятельная необходимость в решении проблемы распространенности контрафактных товаров, предлагаемых потребителям в Интернете, и в принятии мер для защиты их от многообразия новых рисков в Интернет-пространстве<sup>246</sup>.

МТП предлагает следующие виды передовой деловой практики:

- разработку программ и механизмов оказания помощи потребителям в понимании рисков, связанных с использованием платформ электронной торговли, и принятии обоснованных решений;
- поощрение платформ Интернет-торговли к принятию и использованию комплексных, надежных и узнаваемых систем комплексной проверки на всех площадках и во всех сервисах, в том числе проведение проверок владельцами платформ в целях получения общего представления о том, кто торгует на их платформах, например, использование протоколов «Знай своего поставщика» и «Знай своего потребителя»;
- разработку автоматизированных инструментов, которые ограждают

<sup>246</sup> МТП/БАСКАП, 2016 год, *Вклад БАСКАП в Руководство ЮНКТАД по защите прав потребителей*.

потребителей от предложений с высоким уровнем риска;

- поощрение платформ электронной торговли к принятию соответствующих мер для борьбы с рекламными ссылками, ведущими потребителей на сайты, где продают незаконные товары.

## Ф. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Электронная торговля демонстрирует ошеломляющие темпы роста, однако электронная среда продолжает создавать новые проблемы для потребителей, и требуются новые стратегии для защиты потребителей, совершающих покупки в Интернете, и укрепления доверия потребителей к электронной торговле, особенно к трансграничной электронной торговле. Многие из этих вопросов являются общими для всех форм торговли; электронная торговля просто создает новый контекст, особенно в отношении безопасности данных и трансграничной электронной торговли.

Кристин Рифа дает четкое определение законодательной базы электронной торговли, которая состоит из двух наборов положений<sup>247</sup>:

- а) вертикальное законодательство с акцентом на особенностях среды. Сюда входит законодательство, создающее базу для электронных операций (позволяющее заключать электронные договоры и ставить электронные подписи, определяющее рамки ответственности посредников) и конкретных прав потребителей в сфере дистанционных продаж (включая информирование и право выйти из сделки). Они составят основу эффективной правовой базы электронной торговли;
- б) горизонтальное законодательство, применимое вне зависимости от используемой среды и обычно включающее положения о несправедливых условиях договора, недобросовестной коммерческой практике, вводящей в заблуждение и сравнительной рекламе, защите платежей, защите данных,

надзоре за рынком и правоприменении, разрешении споров, коллизиях правовых норм и конфликтах юрисдикции, а также уголовных санкциях. Это в основном традиционные меры, многие из которых появились задолго до развития электронной торговли.

С этой точки зрения руководящие принципы ОЭСР ориентируются на более традиционные горизонтальные аспекты. Даже новаторское внедрение условного депонирования опирается на методiku, которая существует независимо от электронной торговли на протяжении веков.

Некоторые потребители остаются уязвимыми в любом случае, но уязвимость к рискам электронной торговли носит иной характер:

- а) доступ детей к компьютерам является проблемой, тем более что они стали более миниатюрными и персонализированными. Это вызывает дополнительную озабоченность по поводу безответственной рекламы и продаж несовершеннолетним без родительского контроля;
- б) миниатюризация и расширение доступа сопровождалась внедрением мобильных устройств и мобильных приложений, и к ним теперь имеют доступ уязвимые группы населения, которые могут быть незнакомы с коммерческими операциями, могут иметь ограниченный уровень грамотности и могут быть менее способны идентифицировать потенциальные скрытые расходы или мошеннические приемы.

Обезличенность электронной торговли может быть проблемой. С другой стороны, это можно рассматривать как улучшение по сравнению с формами давления, применяемыми при прямых продажах. Вместе с тем появились новые формы давления:

- а) скорость операции из-за ограничения времени ожидания – одна из причин, по которой потребители могут осуществить сделку в спешке, поскольку потратили слишком много времени за компьютером, который постоянно сообщает о превышении времени ожидания;

<sup>247</sup> C Riefa, 2014, op. cit.

- б) еще одна форма давления, применяемая при осуществлении покупок в сети, – изменение цены в ходе запроса потребителя, например, «по этой цене осталось два или три билета».

Эти формы давления повышают значение уже устоявшейся концепции «периода раздумий». Это хороший пример традиционной меры защиты потребителей (первоначально введенной для решения вопросов, связанных с высоким давлением при прямых продажах), которая приобрела большую значимость в результате возникновения новых форм давления в связи с развитием электронной торговли. Однако решение проблемы трансграничной юрисдикции так и остается под вопросом (и оба набора руководящих принципов ОЭСР в 1999 и 2016 годах фактически свидетельствуют о невозможности его решить), в связи с чем для устранения препятствий на пути к доверию потребителей необходимы новаторские идеи со стороны негосударственных структур.

Ответственность за нарушение безопасности стала главным коммерческим фактором, как показывает история Alipay. О том же свидетельствует история возвратных платежей, которые предоставляют потребителю право предъявлять претензии эмитенту банковской карты, равно как и онлайн-продавцу. Например, если товары не были доставлены, требование о возврате стоимости может быть предъявлено эмитенту банковской карты в случае отсутствия ответа от онлайн-продавца. В 1970-х и 1980-х годах, когда эта процедура была введена в действие в рамках законодательства о потребительском кредитовании, она вызвала сильное сопротивление, так как рассматривалась как нормативное навязывание. По мере роста объемов трансграничных покупок подобную схему стали считать рыночным преимуществом, предоставляющим потребителям стимул к использованию кредитных карт.

Таким образом, ограничение ответственности потребителя может оказаться коммерческой возможностью, хотя и рассматривается как навязывание. Когда велись переговоры по поводу мобильных платежей, как было в случае с ИСО в течение пяти лет вплоть до 2015 года, отрасль выступила против концепции «ограниченной

ответственности», утвержденной во второй раз в статье 41 Руководящих принципов ОЭСР об электронной торговле 2016 года<sup>248</sup>. Перед отраслью стоит проблема: если утверждать, что бремя ограниченной ответственности потребителя слишком тяжело, значит, можно предположить, что и риски потребителей также слишком высоки. Если бы предприятия приняли ответственность на себя, они бы послали потребителям сигнал о своем доверии. К тому же, у них появился бы стимул максимально увеличить уровень безопасности.

Как отмечалось ранее, на рынке уже имеются новаторские программы адаптации к условному депонированию, в рамках которых покупателям не требуется сообщать реквизиты кредитной карты или запоминать новый пароль. Теперь потребители могут просто указать адрес электронной почты и адрес доставки, а вопрос оплаты решить позднее<sup>249</sup>. Когда клиенты, которые ранее использовали такие условно-депозитные расчеты, посещают сайт другого Интернет-предприятия, происходит их электронное распознавание, что еще больше снижает необходимость заполнять онлайн-формы. Подобная процедура не только позволяет фирме нести риск того, что покупатель не оплатит счет, но и предлагать ему графики платежей с увеличенными сроками за определенную плату. Хотя эти займы приносят больше прибыли, чем конкурентное предприятие электронных платежей, и могут представлять новую регулятивную проблему для правительств, парадокс здесь заключается в том, что потребители, которые с опаской относятся к трансграничным покупкам, как отмечалось выше, готовы доверить свои деньги многонациональным сторонним посредникам. Популярность услуг доверенных посредников – это оборотная сторона страха перед прямой трансграничной торговлей. Третья сторона несет риск и располагает всеми возможностями для предотвращения «несчастных случаев».

<sup>248</sup> ОЭСР, 1999 и 2016 годы, см. цит. док. bank-getting-more-ambitious.

<sup>249</sup> <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21690106-payments-unicorn-seeks-become-dray-horse-bank-getting-more-ambitious>.

## XIII. Конфиденциальность и защита данных

### A. КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

В пересмотренные РПООНЗП впервые включены вопросы конфиденциальности. Резолюция Генеральной Ассамблеи 70/186 признает, что «у государств-членов имеется общая заинтересованность в содействии укреплению и соблюдению режима защиты личной информации потребителей и свободы глобального обмена информацией», в то время как основные руководящие принципы устанавливают новую «законную потребность» (пункт 5k), в рамках которой обеспечивается «защита личной информации потребителей и свобода глобального обмена информацией», а также в новом разделе IV, посвященном «принципам добросовестной деловой практики», который требует, чтобы предприятия защищали личную информацию потребителей посредством «комплексного задействования механизмов обеспечения надлежащего контроля, защищенности, прозрачности и получения согласия в контексте сбора и использования их личных данных». Хотя специальный термин «защита данных» не фигурирует в РПООНЗП, новый раздел V.A, посвященный «национальной политике в области защиты интересов потребителей», содержит в пункте 14h призыв к государствам-членам разработать политику, которая способствует обеспечению «защищенности личной информации и данных потребителей».

В новом разделе I, посвященном электронной торговле, нет упоминаний о защите данных или конфиденциальности, но он содержит рекомендации государствам-членам рассмотреть руководящие принципы ОЭСР в области электронной торговли (описанные в главе XII). Они, в свою очередь, содержат два весьма кратких пункта по конфиденциальности и защите (пункты 48 и 49), а также ссылку на пересмотренные руководящие принципы ОЭСР в области конфиденциальности, что представляет собой довольно длинную цепочку ссылок<sup>250</sup>.

<sup>250</sup> ОЭСР, 2013 год, *Пересмотренная Рекомендация Совета в части руководящих принципов, регулирующих защиту конфиденциальности и трансграничные*

### B. КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ – ЭТО ПРАВО?

Информацию для приведенного ниже перечня собрала организация Privacy International, но этот перечень также согласуется с соответствующим содержанием публикации ЮНКТАД 2016 года «Регулирование защиты данных и международные потоки данных: последствия для торговли и развития», которая лежит в основе настоящей главы<sup>251</sup>.

### C. ПОНИМАНИЕ АСПЕКТА ДАННЫХ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Данные имеют столь же решающее значение для совершения сделки в режиме онлайн, как и осуществление платежа; в некоторых случаях (например, в социальных сетях) они фактически заменяют денежный платеж. Потребители предоставляют конфиденциальную информацию, включая адрес доставки и платежные реквизиты, но объем более подробных сведений, которые собирает поставщик, часто остается неясным. Сбор данных о поисковых привычках, истории покупок, адресе поставщика Интернет-услуг осуществляется таким образом, что потребители не могут это понять или предотвратить. Когда вся эта информация объединяется с другими данными, компании или третьи стороны могут составить детальную картину предпочтений людей и их возможных покупательских намерений.

Существенная часть этой пользовательской информации состоит из следов данных, которые оставляют потребители, или которые фиксируют машины, пока потребители находятся в сети: их поисковые запросы, предпочтения, сайты, которые они посещают, их местоположение и устройства, с помощью которых они заходят в сеть, друзья, с которыми они взаимодействуют, акции, которые они поддерживают, а также, разумеется, покупки, которые они совершают, и приложения, которые они используют. Объем данных увеличивается по мере того, как все больше людей решают все больше своих

*потоки персональных данных*, имеется по адресу [www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf](http://www.oecd.org/sti/ieconomy/2013-oecd-privacy-guidelines.pdf).

<sup>251</sup> ЮНКТАД, 2016 год, *Регулирование защиты данных и международные потоки данных: последствия для торговли и развития*, имеется по адресу [unctad.org/Data-Protection-Study](http://unctad.org/Data-Protection-Study).

**Вставка 13. Неприкосновенность частной жизни как одно из прав человека**

Неприкосновенность частной жизни является основополагающим правом человека. Право на неприкосновенность частной жизни закреплено во всех основных международных и региональных договорах по правам человека, включая следующие документы:

- Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ) 1948 года, статья 12 которой гласит: «Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».
- Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) 1966 года, статья 17 которого гласит: «1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. 2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

Право на неприкосновенность частной жизни также закреплено в:

- статье 14 Конвенции Организации Объединенных Наций о трудящихся-мигрантах;
- статье 16 Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка;
- статье 10 Африканской хартии прав и основ благосостояния ребенка;
- статье 4 Принципов свободы выражения мнений в Африканском союзе (право на доступ к информации);
- статье 11 Американской конвенции о правах человека;
- статье 5 Американской декларации прав и обязанностей человека;
- статьях 16 и 21 Арабской хартии прав человека;
- статье 21 Декларации АСЕАН по правам человека;
- статье 8 Европейской конвенции о правах человека.

Источники: ЮНКТАД, *Глобальная программа мониторинга киберзаконодательства*<sup>252</sup>; *Privacy International*<sup>253</sup>.

вопросов через Интернет, и все больше «вещей» подключается через «Интернет вещей».

Сектор брокерства данных – это развивающаяся индустрия с многомиллиардным долларовым оборотом, которая способна удовлетворить неизменно растущий спрос на информацию, собирая базовые данные о потребителях из многочисленных источников в сети (и вне сети) и объединяя их в подробные, хотя и не полные профили людей, сегментированные для удовлетворения нужд клиентов. Например, по данным журнала MIT Technology Review, корпорация Axciom<sup>254</sup>, один из крупнейших в мире брокеров данных, «владеет в среднем 1 500 единиц информации о более чем 500 млн потребителей по всему миру <...> может на основе анализа своих данных спрогнозировать 3 000 разных предпочтений, к примеру, какой может быть реакция человека на тот или иной бренд. Благодаря партнерству с Facebook Axciom может <...> [связать] действия в реальном мире с действиями в сети [и сопоставить данные] с 90% профилей в социальных сетях в США»<sup>255</sup>.

Исследования показывают, что озабоченность по поводу использования и/или неправомерного использования персональных данных является главным фактором формирования доверия к онлайн-рынкам, о чем также говорится в главе XII. Разумеется, сбор персональных данных не ограничивается только электронной торговлей; это часть гораздо более масштабной цифровой практики постоянного сбора данных. Через социальные сети, персонифицированные приложения, переносимые технологии, платформы для обмена информацией, поиск и целевые продукты люди постоянно испытывают последствия сбора, агрегации данных и последующего обмена ими. В разных странах озабоченность по поводу этих последствий выражается по-разному, но везде она неизменно высока и продолжает расти – по данным программы ежегодного мониторинга настроений потребителей в сети, с 2014 года опасения потребителей по поводу конфиденциальности в сети в Соединенных Штатах Америки увеличились до 42%<sup>256</sup>, а в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии – на треть<sup>257</sup>. Согласно Глобальному исследованию Интернет-безопасности и доверия, проведенному

<sup>252</sup> unctad.org/cyberlawtracker.

<sup>253</sup> <https://www.privacyinternational.org/privacy-101>.

<sup>254</sup> <https://www.technologyreview.com/business-report/big-data-gets-personal/download/?redirectTo=%2F%2F514351%2Fhas-big-data-made-anonymity-impossible%2F#/join/>.

<sup>255</sup> [www.technologyreview.com/news/514351/has-big-data-made-anonymity-impossible](http://www.technologyreview.com/news/514351/has-big-data-made-anonymity-impossible).

<sup>256</sup> TRUSTe, 2015 год, *Индекс доверия потребителей Соединенных Штатов*, см. <http://bit.ly/1NIETkt>.

<sup>257</sup> TRUSTe, 2015 год, *Индекс доверия потребителей Соединенного Королевства*, см. <http://bit.ly/1e51fX..>

Центром инноваций в области международного управления (ЦИМУ) совместно с Международным институтом маркетинговых и социологических исследований (Ипсос) в 2016 году, 57% граждан, опрошенных во всем мире, больше обеспокоены своей конфиденциальностью в сети, чем за год до этого. Восемь из десяти опасаются, что их личные данные могут быть куплены или проданы. 83% людей по всему миру явно изменили свое поведение в Интернете, пытаясь контролировать объемы личной информации, которой обмениваются в сети<sup>258</sup>.

Проведенный в 2014 году глобальный опрос 16 000 сетевых потребителей в 20 странах<sup>259</sup> показал, что 74% обеспокоены тем, как компании используют их личную информацию, собранную в сети. 72% респондентов по всему миру не знали, какая информация о них известна компаниям, и 63% не знали, какие права должны соблюдать компании, обрабатывающие их личную информацию. Что касается финансовой информации, в Европе 55% опасаются стать жертвой Интернет-мошенничества<sup>260</sup>, а 58% отказываются от покупки из-за опасений по поводу безопасности платежей<sup>261</sup>. Эти опасения выглядят вполне обоснованными, принимая во внимание доклад 2015 года, в котором утверждается, что нарушения конфиденциальности данных во всем мире выросли на 40% по сравнению с предыдущим годом<sup>262</sup>.

Такая степень обеспокоенности отчасти вызвана тем что, потребители чувствуют, что теряют контроль над процессом сбора данных и тем, как компании их используют. Условия использования, которые предположительно подробно описывают практику компании, слишком длинные и сложные<sup>263</sup> – они направлены на соблюдение законодательства и ограничение ответственности предприятия, а не на доступность для потребителя<sup>264</sup>. Размышляя о том, следует ли

воспользоваться онлайн-сервисом, потребители стоят перед выбором «не нравится – не бери», при этом у них почти нет возможности заявить о собственных предпочтениях. Хотя в интересах многих компаний интерпретировать текущее участие в рамках нынешней структуры как подтверждение удовлетворенности и одобрения, исследования позволяют предположить, что потребители смирились с потерей контроля<sup>265</sup>, что ведет к еще большей потере доверия. Глобальные исследования показывают аналогичные результаты: 72% признают неизбежность утраты конфиденциальности из-за новых технологий<sup>266</sup>. Согласно докладу Всемирного экономического форума, наблюдается «снижение доверия между всеми заинтересованными сторонами. Люди начинают терять доверие к тому, как организации и правительства используют данные о них, организации все меньше уверены в своей способности защищать данные и использовать их в качестве рычага для создания экономической ценности»<sup>267</sup>. Именно с этим недоверием, которое в равной степени признают и защитники интересов потребителей, и предприятия, в настоящее время борются национальные и международные регулирующие органы.

## D. ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЭПОХУ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Создание эффективного механизма регулирования и политики, способствующего повышению доверия к цифровой экономике, является неотложной задачей. Сетевые платформы, такие как Facebook, Uber и AirBnB, показали, как онлайн-сервисы могут достичь огромных масштабов за короткий промежуток времени, демонстрируя, что теперь инновации опережают развитие институтов, ответственных за защиту потребителей. Кроме того, эти принципиально новые услуги имеют транснациональный охват, в связи с чем требуется принять скоординированные на международном уровне ответные меры, что еще больше увеличивает разрыв. Ассоциации–члены Международной организации потребителей выразили свою озабоченность: 80% из них считают, что законодательство, регулирование и стандарты в области средств правовой защиты недостаточно эффективны для того, чтобы идти в

<sup>258</sup> <https://www.cigionline.org/internet-survey-2016>.

<sup>259</sup> Ipsos Mori, 2014, *Global Trends Survey*, см. <http://bit.ly/1RGHLvG>.

<sup>260</sup> EC, 2011, *Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union*, Eurobarometer 359, см. <http://bit.ly/1TjkP5t>.

<sup>261</sup> Econsultancy, 2011, *Why Do Consumers Abandon Online Purchases?*, см. <http://bit.ly/1Q0oSSE>.

<sup>262</sup> Symantec, 2015, *Internet Security Threat Report*, см. <http://symc.ly/1Klmlm7>.

<sup>263</sup> AM MacDonald and L. Cranor, 2008, The cost of reading privacy policies, *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, см. <http://www.is-journal.org>. По данным проведенного исследования, потребуется 76 рабочих дней, чтобы прочесть каждую политику защиты конфиденциальности, с которой сталкивается пользователь Интернета в течение года.

<sup>264</sup> В ходе исследования в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии было выявлено, что 43% взрослого населения страны не в состоянии понять условия использования Google 2013 года. См. E Luger et al, 2013, Consent for all: Revealing the hidden complexity of terms and conditions, proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems, см. <http://bit.ly/1QhVw0C>.

<sup>265</sup> J Turow et al, 2015, *The Trade-Off Fallacy* (Annenberg School for Communication, University of Pennsylvania), см. <http://bit.ly/1F4S958>.

<sup>266</sup> Ipsos Mori, 2014, *Global Trends Survey 2014*, см. <http://bit.ly/1RGHLvG>.

<sup>267</sup> Всемирный экономический форум, 2012 год, *Переосмысление персональных данных: укрепление доверия*, см. <http://bit.ly/1XEMyMQ>.

ногу с цифровой экономикой, а 76% сомневаются в силе воздействия правоприменения<sup>268</sup>.

Взять, к примеру, закон о защите данных – до недавней серии пересмотров Европейский союз, Организация Объединенных Наций или ОЭСР практически не рассматривали защиту личных данных и конфиденциальности потребителей с прошлого столетия. Не далее, как в 2016 году члены Европейского союза все еще работали над пересмотром правил, которые были приняты еще даже до регистрации google.com в качестве доменного имени. За истекший период произошел беспрецедентный сдвиг – не только в том, что касается объема данных, собираемых по каждому человеку, но и в том, каким образом компании и общественные организации их используют для определения масштабных моделей поведения потребителей и граждан или для идентификации человека, адаптации к его предпочтениям и целевого воздействия на него.

В контексте непрекращающихся изменений и проблем, связанных с технологиями и глобальными потоками данных, механизмы защиты прав потребителей должны не только основываться на твердых принципах, но и быть гибкими и поддающимися адаптации. Еще предстоит выяснить, удастся ли эффективно отразить изменения в таких документах, как РПООНЗП или Общий регламент Европейского союза о защите данных, если темпы изменений в течение следующих 20 лет будут такими же, как в последние два десятилетия. Соединенные Штаты Америки уже перешли от «Принципов добросовестной практики использования информации», которые лежали в основе их политики в области защиты конфиденциальности, к «подходу, основанному на воздействии вреда», который ориентирован на вредоносные виды использования информации, в частности на «те, которые представляют угрозу для физической безопасности или риск экономического ущерба или являются причиной незаконного вторжения в нашу повседневную жизнь вместо того, чтобы навязывать дорогостоящие предупреждения и варианты выбора для всех видов использования информации»<sup>269</sup>. Подобные сдвиги отражают серьезные проблемы, с которыми сталкиваются органы правоприменения перед лицом все возрастающих объемов бизнеса.

Во вставке 14 представлен «признанный набор базовых принципов защиты данных», составленный ЮНКТАД на основе различных соглашений в целях обеспечения общего комплекса принципов и создания возможностей для международного сотрудничества.

## Е. МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Различия в законах о защите данных в разных государствах могут препятствовать международной торговле в режиме онлайн. Например, в последнее время появились требования локализации данных, которые могут иметь потенциально серьезные последствия для торговли. В соответствии с этими требованиями персональные данные должны храниться в пределах своей первоначальной юрисдикции либо на основании прямого правового ограничения, либо на основании других нормативных предписаний (например, местных требований о регистрации предприятия), которые дают аналогичный результат. Требования локализации данных распространены в некоторых конкретных секторах (в особенности в секторе здравоохранения и секторе финансовых услуг), но менее распространены для обобщенных данных.

Существует несколько факторов, оказывающих влияние на требования локализации данных: а) опасения по поводу потенциальной подверженности местных данных повышенным рискам нарушения безопасности или надзора в иностранных юрисдикциях; б) опасения по поводу доминирующего положения зарубежных стран в сфере услуг, поставляемых через Интернет и с) государственный надзор.

В качестве примера требований локализации данных чаще всего приводят Индонезию и Российскую Федерацию, где установлены ограничения на передачу данных за границу. Предприятия сталкиваются с серьезными требованиями соблюдения правовых положений в обеих странах. Другие страны рассматривали вопрос о введении аналогичных требований локализации (в частности, Бразилия и Республика Корея), но после проведения широких консультаций с заинтересованными сторонами

<sup>268</sup> Consumers International, 2015, *State of Consumer Protection Survey 2014–2015*.

<sup>269</sup> М. Панцера, 2013 год, «Тезисы по безопасности данных», Международный форум по вопросам правосудия и прав потребителей (Ухань, Китай). Применяются следующие принципы: извещение/осведомленность, выбор/согласие, доступ/участие, целостность/безопасность и правоприменение/правовая защита.



**Вставка 14. Базовые принципы защиты данных**

## Базовые принципы

1. **Открытость:** организации должны открыто сообщать о своей практике использования персональных данных
2. **Ограничение сбора:** сбор персональных данных должен быть ограниченным, законным и добросовестным, обычно с ведома и/или согласия субъектов данных
3. **Указание цели:** цель сбора и раскрытия данных должна быть указана в момент сбора
4. **Ограничение использования:** использование или раскрытие данных должно ограничиваться конкретными или тесно связанными целями
5. **Безопасность:** должны быть приняты надлежащие меры безопасности для защиты персональных данных
6. **Качество данных:** персональные данные должны быть релевантными, точными и актуальными
7. **Доступ и исправление:** субъекты данных должны иметь соответствующие права на доступ и исправление своих персональных данных
8. **Ответственность:** операторы персональных данных должны нести ответственность за обеспечение соблюдения принципов защиты данных

По данным ЮНКТАД, эти восемь принципов в той или иной форме фигурируют во всех ключевых международных и региональных соглашениях и руководящих принципах, касающихся защиты данных<sup>270</sup>. Они указывают на дополнительный принцип – минимизацию данных, – который фигурирует только в Директиве Европейского союза о защите данных, но который, по их мнению, оказывает существенное глобальное влияние.

*Источник: ЮНКТАД, 2016 год, Исследование механизмов защиты данных и международных потоков данных<sup>271</sup>.*

они совместили несколько альтернативных подходов, которые обсуждались выше.

При рассмотрении таких расхождений в политике следует помнить о том, что конфиденциальность и защита данных являются ключевыми правами потребителей и правами человека, о чем говорится в разделе В главы XII выше, и признаются (без использования слова «права») в РПООНЗП. Меры по их защите могут стать торговыми барьерами. Однако в статье XIV.c Генерального Соглашения по торговле услугами (ГАТС) дается четкое разрешение на введение ограничений в торговле, необходимых для «защиты от вмешательства в частную жизнь отдельных лиц при обработке и распространении сведений личного характера и защиты конфиденциальности сведений о личной жизни и счетов», при условии, что «такие меры не будут применяться способом, который создает возможности для произвольной или неоправданной дискриминации между странами, где преобладают схожие условия, или скрытые ограничения для торговли услугами». В ходе переговоров Транстихоокеанского партнерства (ТТП) были использованы некоторые формулировки из ГАТС, которые, по мнению

ЮНКТАД, являются «скрытым ограничением торговли» и, следовательно, «наиболее интересным правилом» в ТТП. В целом, известно, что ТТП «в действительности не устанавливает каких-либо существенных позитивных требований в отношении защиты данных, но все же рассматривает вопрос равновесия законов о защите данных и торговых соображений. В частности, оно налагает ограничения на объемы регулирования защиты данных, которые подписавшие стороны могут внести в свои национальные законы»<sup>272</sup>.

Толкование ЮНКТАД заключается в том, что любое предприятие, которое затрагивает ограничение трансграничной передачи, может оспорить закон по причине «скрытого ограничения торговли», хотя, по мнению ЮНКТАД, это будет трудной задачей для любых ограничений, кроме самых строгих. Это положение устанавливает новый баланс между защитой конфиденциальности и торговыми ограничениями, и в будущем эта формулировка может стать общей частью международных соглашений.

Во вставке 15 описывается, каким образом соглашение «Безопасная гавань» между Европейским союзом и Соединенными Штатами Америки стало попыткой избежать превращения различий в режимах защиты данных в торговый барьер.

<sup>270</sup> ЮНКТАД, 2016 год, см. цит. док. Принципы приводятся на основе Директивы Европейского союза о защите данных, Руководящих принципов ОЭСР о защите конфиденциальности и Конвенции 108 Совета Европы. «Порядок» и «терминология» представляют собой модифицированную версию работы по этому вопросу, проделанной Грэмом Гринлифом. См., например, «Стандарты оценки законов о конфиденциальности данных» в работе Г. Гринлифа, 2014 год, *Азиатские законы о конфиденциальности данных* (Оксфорд).

<sup>271</sup> [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1_en.pdf).

<sup>272</sup> ЮНКТАД, 2016 год, см. цит. док.

**Вставка 15. От безопасной гавани к щиту конфиденциальности**

Из 34 стран–участниц ОЭСР 32 в начале 2016 года ввели в действие всеобъемлющие законы о защите данных. На момент написания данного документа турецкий парламент принял законопроект о защите данных, призванный привести турецкий режим в соответствие с режимом Европейского союза. В итоге единственным исключением станут Соединенные Штаты Америки (там применяется секторальный подход, а не единый закон).

Директива 95/46 Европейской комиссии о защите данных, вступившая в силу в 1998 году, запрещает передачу персональных данных в страны, не входящие в Европейский союз, которые не обеспечивают «достаточный уровень» защиты конфиденциальности, установленный Европейским союзом. Европейский союз требует, чтобы другие страны-получатели создавали независимые правительственные учреждения по защите данных и регистрировали базы данных в этих учреждениях. В 2000 году для преодоления разрыва между своими юрисдикциями Соединенные Штаты Америки и Европейский союз приняли рамочное соглашение «Безопасная гавань», в рамках которого предприятия Соединенных Штатов Америки признаются соответствующими требованиям Европейского союза. Нарушение правил может стать основанием для вмешательства ФТК Соединенных Штатов Америки, что в свою очередь может привести к исключению компаний из утвержденного списка, находящегося в ведении Министерства торговли Соединенных Штатов Америки.

На основании жалобы гражданина Европейского союза на то, что после передачи в Соединенные Штаты Америки его данные не были защищены в соответствии со стандартами Европейского союза, суд Европейского союза (СЕС) в октябре 2015 года постановил, что презумпция достаточного уровня безопасности в рамках принципов «Безопасной гавани» не мешает гражданам Европейского союза оспаривать решение 520 от 2000 года на основании осуществления их личных прав и свобод. Кроме того, суд признал недействительным решение о достаточности уровня безопасности, установленного в рамках «Безопасной гавани», которое, как выяснилось, было принято без достаточных ограничений на доступ государственных органов к личным данным. Суд постановил, что «Безопасная гавань» не гарантирует обработку персональных данных только на условиях «строгой необходимости» и «соразмерности», как того требует Директива Европейского союза о защите данных. В результате участники «Безопасной гавани» больше не пользуются презумпцией достаточного уровня безопасности, которая позволяла перемещать данные из Европейского союза в Соединенные Штаты Америки.

Одним из важных результатов этого дела стал пересмотр в феврале 2016 года соглашения о «Безопасной гавани», которое впредь будет именоваться «Щит конфиденциальности ЕС–США». Новый механизм предусматривал обязательство укреплять правоприменение и контроль, в том числе назначить нового омбудсмена, а также выработать новые ограничения и условия в отношении слежки. Однако в апреле 2016 года группа европейских органов по защите данных указала на ряд недостатков недавно согласованного «Щита конфиденциальности», хотя он рассматривается как улучшение по сравнению с предыдущим рамочным соглашением «Безопасная гавань». Консультативная «рабочая группа по статье 29» Европейского союза обратилась к Европейской комиссии с просьбой устранить их сомнения и обеспечить, чтобы «защита в рамках «Щита конфиденциальности» была по сути равноценна уровню защиты, предоставляемой Европейским союзом»<sup>273</sup>. В конечном итоге после «решения о достаточном уровне безопасности», принятого Европейской комиссией в отношении защиты в Соединенных Штатах Америки, новый «Щит конфиденциальности» вступил в силу 1 августа 2016 года. Организация «Трансатлантический диалог потребителей», членами которого являются организации потребителей из Соединенных Штатов Америки и Европейского союза, постоянно выступающие с критикой «Безопасной гавани» и нового «Щита конфиденциальности», предложила относительно простой ход: Соединенные Штаты Америки могли бы «стать полноправным участником, без лишних оговорок, Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ № 108) и Дополнительного протокола к ней, касающегося органов контроля и трансграничных потоков данных (СДСЕ № 181), которые открыты для неевропейских государств и обеспечивают самые широкие согласованные на международном уровне стандарты защиты данных»<sup>274</sup>.

*Источники: Исследование механизмов защиты данных и международных потоков данных, ЮНКТАД (2016 год)<sup>275</sup>; Трансатлантический диалог потребителей, Резолюция по предложению о согласовании «Щита конфиденциальности» Европейского союза от 7 апреля 2016 года; Сьюзен Ааронсон, Дисбаланс цифровой торговли и его последствия для управления Интернетом; Глобальная комиссия по управлению Интернетом, Чатем-хаус, документ 25, 2016 год; пресс-релиз ЕК, часто задаваемые вопросы, 12 июля 2016 года.*

<sup>273</sup> Article 29, Data Protection Working Party, 16/EN 238 Opinion 1/2016 on the EU-US Privacy Shield Draft Adequacy Decision, April 13 2016. [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm).

<sup>274</sup> Transatlantic Consumer Dialogue, 2016, Resolution on the EU-US Privacy Shield Proposal (7 April).

<sup>275</sup> ЮНКТАД, 2016 год, см. цит. док.

## F. МОЖЕТ ЛИ ТЕХНОЛОГИЯ СТАТЬ РЕШЕНИЕМ ПРОБЛЕМ, КОТОРЫЕ СОЗДАЕТ ТЕХНОЛОГИЯ?

Учитывая ограничения, которые становятся очевидными в традиционных подходах, может оказаться, что новые технологии позволят решить некоторые проблемы, созданные предыдущими технологиями. Электронная торговля имеет историю разработки инновационных решений; появление новых инструментов и услуг по расширению прав и возможностей персональных данных, которые возвращают потребителям некоторый прямой контроль над данными, предлагает ответ на проблемы в области данных, который может основываться на регулировании и законодательстве.

Основное внимание традиционных средств защиты направлено на контроль за тем, как предприятия собирают, хранят и используют персональные данные, при этом они зависят от регуляторов и бизнеса, которые заставляют систему работать, оставляя потребителю роль пассивного «субъекта данных» с небольшим пространством для маневра. Эта классическая концепция законодательства и регулирования вряд ли сможет обеспечить полную уверенность. К примеру, в Европейском союзе, где действует один из самых строгих режимов защиты данных в мире, доверие потребителей к операциям с данными остается низким<sup>276</sup>.

Возможность использования недорогих персонализированных технологий для обеспечения личной конфиденциальности потребителей и предпочтений в области обмена данными приводит к появлению новых инструментов и услуг, которые помогают людям более эффективно контролировать, как их данные собираются и используются, кем и для каких целей<sup>277</sup>. Эти новые инструменты расширения прав и возможностей в области персональных данных позволяют учитывать предпочтения потребителей таким образом, который не может обеспечить традиционное регулирование, и выходят за пределы подтверждения осознанного согласия и запутанных условий использования. В качестве примера можно привести приложения на смартфоне, которые предупреждают

<sup>276</sup> По результатам Специального отчета Евробарометра 431 Европейской комиссии по защите данных (2015 года), европейцы широко обеспокоены последствиями неправильного использования их данных. Более двух третей респондентов, которые считают, что они не имеют полного контроля над своими личными данными, говорят, что они обеспокоены отсутствием контроля. См. <http://bit.ly/1HjvAil>.

<sup>277</sup> Другие примеры см. Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?*; см. <http://bit.ly/1XtrlBG>.

### Вставка 16. Примеры инструментов и систем по расширению прав и возможностей персональных данных

- **Хранилища персональных данных:** безопасное хранение данных, требующее авторизации для совершения сделки и обмена данными с выбранными предприятиями или государственными службами в соответствии с условиями, установленными потребителями. Хранилища также проводят проверку использования и направляют оповещение или вносят исправление, если использование не отвечает критериям.
- **Индивидуальные разрешения:** панели управления, с помощью которых потребители могут устанавливать и менять полномочия по совместному использованию данных, запускать разрешения с отметками времени, которые истекают в срок, установленный потребителями, и следить, какие данные куда направляются.
- **Сети доверия:** упрощение вариантов совместного использования путем создания сети аккредитованных, надежных провайдеров, которые обязуются использовать данные потребителей на их условиях<sup>278</sup>.

Источник: ЮНКТАД.

пользователей, если осуществляется доступ к их данным сверх установленных предпочтений, а также инструментальные средства, которые позволяют узнать, кто и какие данные собирает. Подобные сервисы эффективно исполняют роль информационного посредника между поставщиком и потребителем, действуя от имени потребителя в целях обеспечения учета их предпочтений в области обмена данными и использования данных.

Инструменты и сервисы по расширению прав и возможностей персональных данных демонстрируют новый, дополнительный способ реагирования на риски и проблемы, связанные с данными и конфиденциальностью, который опирается на регулирование, не отрицая необходимости в нем. Этот рынок только зарождается, но он обладает потенциалом для достижения более высокого уровня доверия и уверенности за счет привлечения к участию потребителей и предоставления им возможности регулировать порядок использования своих личных данных компаниями. Однако по аналогии с совместными информационными обязательствами и общими принципами возврата,

<sup>278</sup> Citizens Advice, 2015, *Personal Data Empowerment: Time for a Fairer Data Deal?* См. <http://bit.ly/1XtrlBG>.

которые помогают поддерживать доверие к трансграничной торговле, скоординированным международным системам регулирования тоже отводится своя роль – поддерживать их развитие и способствовать их процветанию в следующих областях:

- **обеспечение защиты и соблюдение прав:** согласованные и принудительные протоколы оповещений об уязвимости данных и способов исправления позволяют потребителям более отчетливо понимать, как будут защищаться их права. В случае возникновения проблем можно создать протоколы урегулирования споров, действующие в глобальном масштабе;
- **установление минимальных стандартов:** согласованные стандарты конфиденциальности могут обеспечить более высокий уровень конфиденциальности в качестве параметра по умолчанию. Для повышения безопасности данных можно использовать требования к шифрованию;
- **стимулирование добросовестной практики:** операторы хранилищ персональных данных или доверительных систем будут придерживаться высоких стандартов прозрачности и аудита с легко узнаваемыми учетными данными, чтобы помочь потребителям делать выбор между провайдерами;
- **создание конкурентного рынка сервисов,** предлагающих потребителям способ легко контролировать свою конфиденциальность и предпочтения в плане обмена данными, а также управлять ими. В этой связи решающее значение будет иметь создание прав на переносимость данных и согласованных спецификаций на функциональную совместимость платформ, чтобы можно было сгруппировать индивидуальные предпочтения человека в отношении конфиденциальности и совместного использования и легко перемещать их между сервисами. Это позволит потребителям совместно пользоваться ценностью своих данных и усилить свое влияние на рынке<sup>279</sup>.

Продолжают развиваться другие элементы элективной гибкости, такие как файлы «куки» и «блокировщики рекламы», позволяющие потребителям сделать индивидуальный выбор, как положительный, так и отрицательный. Однако зависимость от индивидуальных инициатив и выбора может оказаться ненадежным фундаментом. Принцип согласия потребителя обсуждался в других разделах настоящего руководства и был признан слабым в практическом отношении (к примеру, в главе XIV, посвященной финансовым услугам). Несмотря на шаги, направленные на более широкое использование сферы полномочий потребителей, как отмечалось выше, опасность заключается в том, что механизмы согласия могут оказаться слишком обременительными для всех, кроме самых усердных потребителей. С точки зрения ЮНКТАД, метод «согласия» касается вопроса о том, способны ли отдельные потребители дать согласие на передачу своих данных в другую страну. Данный метод применяется в Европейском союзе и некоторых других правовых системах, но при соблюдении дополнительных условий в отношении характера согласия. ЮНКТАД приходит к выводу, что «согласие бывает трудно продемонстрировать; оно может быть обременительным и для предприятий, и для потребителей, и часто оно не служит гарантией защиты»<sup>280</sup>.

Предстоит еще многое сделать. ЮНКТАД определила семь ключевых задач на пути к достижению сбалансированных и международно совместимых правовых рамок. Они изложены во вставке 17.

<sup>279</sup> L Coll, 2016, Cross-border e-commerce: building consumer trust in international data flows, in UNCTAD, *Data Protection Regulations and International Data Flows: Implications for Trade and Development*, имеется по адресу [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtlstict2016d1_en.pdf).

<sup>280</sup> ЮНКТАД, 2016 год, см. цит. док.

**Вставка 17. Ключевые задачи в области защиты данных**

1. **Устранение пробелов в охвате:** единого глобального соглашения по защите данных не существует. В национальном охвате выявлены три основных пробела:
  - a) значительное число стран вообще не имеет законодательства о защите данных;
  - b) значительное число стран имеет только частичное законодательство или законодательство с широкими исключениями;
  - c) в некоторых случаях отдельные компании могут ограничить объем своих обязательств в отношении конфиденциальности (как правило, в той части политики конфиденциальности, которая напечатана мелким шрифтом).
2. **Решение проблем новых технологий:**
  - a) облачные вычисления;
  - b) Интернет вещей;
  - c) аналитика больших данных.
3. **Управление ограничениями на трансграничную передачу данных:** существует множество вариантов и механизмов для управления потоками данных на таких условиях, чтобы по-прежнему обеспечивать защиту прав граждан. Наиболее распространенными механизмами являются:
  - a) разрешение разовой передачи данных, которая отвечает общим условиям для исключения из правил или условиям «тестов» (например, требования о выполнении договора, чрезвычайные ситуации, правомерные запросы правоохранительных органов и т.п.);
  - b) разрешение постоянной передачи данных, если страна назначения гарантирует равноценный уровень защиты (как в случае с «Безопасной гаванью»/«Щитом конфиденциальности»);
  - c) разрешение передачи данных, когда исходная компания соглашается нести ответственность за любые нарушения (это новый подход, который фигурирует в рамочной основе обеспечения конфиденциальности АТЭС и в ограниченной степени в законодательствах Австралии и Японии);
  - d) разрешение передачи данных в тех случаях, когда компания связана комплексом корпоративных правил, которые применяются ко всей ее деятельности (этот подход используется в Европейском союзе и в ограниченной степени в национальных законодательствах, например в Колумбии и Японии);
  - e) разрешение передачи данных в рамках конкретного юридического соглашения между странами (например, соглашения о передаче данных об авиапассажирах и данных о финансовых услугах между Европейским союзом и Соединенными Штатами Америки);
  - f) сочетание вышеуказанных вариантов.
4. **Баланс наблюдения и защиты данных: в большинстве законов и нормативных актов ничего не говорится по этому вопросу, который стал предметом пристального внимания с момента выявления масштабов слежки. Информация о степени охвата, масштабах и целях слежки должна быть открыта, даже если некоторые оперативные детали остаются секретными.**
  - a) Слежка должна ограничиваться конкретными целями национальной безопасности и обеспечения правопорядка.
  - b) Сбор персональных данных во время слежки должен быть «необходимым и соразмерным» ее цели.
  - c) Слежка должна проводиться в условиях строгого надзора и управления.
  - d) Каждый субъект данных должен иметь право на эффективное разрешение споров и правовую помощь в отношении слежки (независимо от гражданства).
  - e) Участие частного сектора в слежке должно ограничиваться соответствующей помощью в ответ на конкретный запрос.
  - f) Частные организации должны иметь возможность раскрывать (в широком смысле) характер и частоту запросов о предоставлении персональных данных, которые они получают от органов власти, правоохранительных органов и служб безопасности.
5. **Укрепление правоприменительной деятельности:** наблюдается тенденция к усилению правоприменительных полномочий и санкций в области защиты данных. Укрепление правоприменительной деятельности стало главным аспектом при внесении поправок и обновлений в законодательство (в частности, в Австралии, Европейском союзе, Гонконге (Китай) и Японии).
6. **Определение юрисдикции:** этот вопрос стал одним из главных в области регулирования защиты данных, отчасти из-за активного движения данных через границы и из-за отсутствия единого глобального соглашения о защите данных (и, как следствие, раздробленности системы регулирования защиты данных).
7. **Управление бременем соблюдения нормативных требований:** некоторые нормативные требования в области защиты данных подвергаются критике за то, что являются чрезмерно сложными и дорогостоящими для соблюдения, или за то, что создают дополнительные проблемы в сфере соблюдения для малых предприятий.

Источник: *Исследование механизмов защиты данных и международных потоков данных, ЮНКТАД (2016 год)*<sup>281</sup>.

<sup>281</sup> ЮНКТАД, 2016 год, см. цит. док.

## Г. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Более широкое использование персональных данных является неизбежным следствием перехода к отношениям с потребителями в режиме онлайн. Это касается как развивающихся, так и развитых стран, поскольку мобильная торговля развивается по всему миру. Ассоциации потребителей и организации по защите прав потребителей выступают за сбор некоторых личных данных в контексте ответственного кредитования, например, чтобы использовать отчет о кредитоспособности в качестве защиты потребителя от принятия чрезмерных обязательств (см. главу XIV). Но данные такого типа уязвимы по определению, поэтому требуются надежные гарантии безопасности, подобные тем, которые в 2011 году ввело Бюро Соединенных Штатов Америки по защите прав потребителей в финансовой сфере. В соответствии с этими положениями организации, которые используют данные, должны предоставить клиентам первоначальные и ежегодные уведомления о порядке соблюдения конфиденциальности и сообщать им о типе собираемой и раскрываемой закрытой персональной информации, о категориях аффилированных и других третьих лиц, которым раскрывается информация, а также о праве отказаться от раскрытия. Бразилия в 2010 году установила аналогичные нормативные требования, включая запрет на сбор данных по причинам, не связанным с целью, для

которой они были предоставлены. Как правило, такое ограниченное использование данных рассматривается как поощрение ответственного поведения на рынке, особенно если за этим пристально наблюдает регулирующий орган.

Как видно из вышесказанного, особую озабоченность потребителей вызывают трансграничные сделки. Ряд других факторов также удерживает потребителей от участия в трансграничной торговле, но опасения потребителей по поводу использования данных в режиме онлайн в рамках более широкого цифрового взаимодействия относятся к числу основных проблем. Для того чтобы обеспечить рост электронной торговли внутри стран и между ними, регулирующие органы должны думать не только о согласовании режимов и правил на трансграничном уровне, но и о том, как создать пространство для применения описанных выше новаторских подходов в целях укрепления доверия к использованию данных. Удобные для пользователей механизмы, позволяющие контролировать и выбирать, кто видит или хранит их данные и кто имеет к ним доступ, а также прозрачность и понимание того, для чего они используются (подкрепленные согласованными на международном уровне требованиями), станут частью решения по созданию безопасной среды, в которой потребители могут максимально использовать возможности глобальной электронной торговли.



# ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

## Защита интересов потребителей, базовые товары и услуги





## XIV. Финансовые услуги

### A. ФИНАНСОВЫЕ УСЛУГИ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Как и в случае с вопросом электронной торговли, непосредственное включение финансовых услуг в новую редакцию РПООНЗП стало одним из наиболее ожидаемых нововведений. Действительно, поступить по-другому было бы странно, учитывая финансовый кризис и его последствия для потребителей по всему миру. В резолюции о принятии РПООНЗП говорится об этом кризисе и о том, что в связи с ним «на передний план вновь выдвигается задача обеспечения защиты интересов потребителей», явно предусматривающая регулирующие и правоприменительные действия. В новом разделе V.J о финансовых услугах (руководящие принципы 66–68) используются формулировки, сходные с текстом резолюции, и перечисляются темы регулирования, правоприменения и надзора, потребительского просвещения и грамотности, вопросы раскрытия информации, ответственного делового поведения, защиты данных и предоставления доступа к финансовым услугам.

Определенные детали выделяются. Вопрос ответственности компаний за своих полномочных представителей освещается в руководящем принципе 66e; «ответственное кредитование» и продажа «удовлетворяющих потребностям и соответствующих возможностям» продуктов (руководящий принцип 66f) – это два взаимосвязанных вопроса, возникших как следствие финансового кризиса. Тема переводов денежных средств, в частности транспарентности формирования комиссий и сборов (руководящий принцип 66h), включается впервые и является важным вопросом для развивающихся стран и трудящихся-мигрантов.

Другие детали упоминаются по всему тексту пересмотренной версии РПООНЗП. В руководящем принципе 40 рассматриваются «коллективные процедуры урегулирования споров» и особо отмечаются те, кто столкнулся с чрезмерной задолженностью и банкротством. В руководящий принцип 44h, содержащий темы для программ просвещения потребителей, были добавлены финансовые услуги.

В предшествующей редакции РПООНЗП тема потребительского кредитования уже поднималась. Сейчас упоминание о нем можно найти в руководящем принципе 26, согласно которому «потребители должны быть защищены от таких договорных злоупотреблений, как односторонние типовые договоры, исключение существенно важных прав в договорах и чрезмерно невыгодные для потребителей условия кредитования продавцами», а в руководящем принципе 44 содержится призыв включить в программы просвещения и информирования «такие важные аспекты защиты интересов потребителей, как <...> информация об <...> условиях кредита».

При этом вопрос страхования, напротив, в РПООНЗП практически не упоминается. Единственный раз страхование упоминается в руководящем принципе 66c раздела о финансовых услугах, в котором содержится призыв к государствам-членам «создать надлежащие контрольные и страховые механизмы для обеспечения защиты активов потребителей, в том числе их депозитов». Однако это является в действительности указанием на страховочные депозиты от риска институционального краха, а не на страхование собственности потребительских домохозяйств.

Страхование и другие финансовые услуги все больше пересекаются, при этом структуры продаж стали гораздо более гибкими. Некоторые из случаев злоупотреблений, произошедших за последние 15 лет, имели место тогда, когда банки начинали продавать страховые услуги. Впрочем, тема розничной торговли продуктами страхования напрямую в РПООНЗП не затрагивается. В качестве источника вдохновения для государств-членов в руководящем принципе 68 содержатся ссылки на другие соответствующие документы, в частности на разработанные ОЭСР и G20 Общие принципы защиты прав потребителей финансовых услуг, разработанные G20 Принципы обеспечения доступности финансовых услуг и руководящие принципы передовой практики Всемирного банка<sup>282</sup>. В принципах G20

<sup>282</sup> ОЭСР, 2011 год, *Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг Группы двадцати*; Всемирный банк, 2012 год, «Передовая практика в области защиты интересов потребителей финансовых услуг»; Подгруппа по расширению доступа к финансовым услугам Группы экспертов по инновационным методам финансирования Группы двадцати, 2010 год, публикация *Innovative Financial Inclusion: Principles and Report*.

страхование непосредственно не упоминается, однако освещаются все розничные финансовые продукты. В руководящих принципах надлежащей практики Всемирного банка страхованию посвящена целая глава. Использование ссылок на другие документы позволяет расширить охват РПООНЗП, что, однако, приводит к включению в них документов, в совокупности более обширных, чем сами Принципы. С другой стороны, в РПООНЗП затрагиваются такие вопросы, как переводы денежных средств, ответственное кредитование и страхование банковских вкладов, которые не включены в Общие принципы ОЭСР/G20. Вместе эти документы представляют собой целесообразный контрольный перечень, хоть и зафиксированный в одном документе, для крайне обширного сектора. В этой главе основное внимание уделяется кредитованию и страхованию.

## **В. ФУНКЦИИ И ФОРМЫ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ**

Многие потребительские сделки частично или полностью финансируются за счет кредитных средств, что в значительной степени положительно сказывается на приобретении товаров и услуг. В отсутствие такой финансовой услуги многие сделки вообще бы не осуществлялись. Таким образом, доступные потребительские кредиты могут существенно повысить благосостояние потребителей, стать стимулом экономического роста и содействовать расширению доступа к финансовым услугам. Однако нерегулируемый рост потребительского долга может стать причиной дестабилизации кредитной отрасли и экономики в целом. В условиях такого роста на рынке могут возникать пузыри, а их последующее схлопывание может привести к чрезмерной задолженности многих потребителей и замедлению процесса экономического оздоровления. Таким образом, сохранению стабильности финансовой системы может способствовать регулирование потребительского кредитования.

Наиболее сложной задачей, связанной с выдачей кредитов, является достижение баланса между повышением доступности кредитов для тех, кто в них нуждается, и невыдачей их тем, кто не сможет или не захочет выполнять обязательства по погашению долга. Чрезмерное пользование кредитами ведет к серьезным проблемам, в том числе когда отдельных потребителей вынуждают брать на себя обременительные и невыполнимые обязательства. Необходимо не допустить, чтобы кредиторы безответственно навязывали кредиты, а потребители брали займы в том объеме,

который неминуемо приведет к дефолту по кредиту. Доступность и активное продвижение на рынке доступных кредитов может создавать различные проблемы для потребителей. Во-первых, существует искушение совершать необдуманные покупки и тратить слишком много денег. Во-вторых, кредит стоит денег, приводит к сокращению будущего дохода, таким образом повышая реальную стоимость продукта. В-третьих, в случае спора с кредиторами или невозможности выполнить обязательства по кредиту потребители могут потерять товар или заложенную собственность, а также лишиться права на получение кредита в будущем.

Термин «потребительский кредит» обычно означает кредит, предоставляемый физическому лицу в первую очередь для личных, семейных или домашних нужд. Этот термин не включает в себя кредиты, выдаваемые для коммерческих и деловых целей. Во многих странах потребительские и коммерческие кредиты могут пересекаться, например, в тех случаях, когда физическое лицо использует кредитную карту для финансирования предприятия. Недостаточно часто обращают внимание на проблему, которая заключается в том, что многие малые предприятия терпят неудачу из-за невозможности выполнить обязательства заемщика потребительского кредита<sup>283</sup>. Многие микрофинансовые продукты, которые продаются в развивающихся странах для покрытия потребительских расходов, разрабатываются с учетом производства, однако данные по ним в этом отношении представляются неоднозначными как в среднесрочном, так и в долгосрочном плане.

### **1. Бедные платят больше**

Семьи с низким доходом могут сталкиваться с особенно серьезными проблемами, связанными с кредитами. Они либо не выполняют условия для получения кредита, либо, если выполняют, платят больше за обслуживание кредита, чем более обеспеченные заемщики. Может получиться так, что они будут приобретать низкокачественные товары по высоким ценам. Таким образом возрастают расходы, что является наглядным примером определенного Дэвидом Капловицем синдрома «бедные платят больше»<sup>284</sup>. Проведя в 1960-х годах исчерпывающее обследование бедных домохозяйств Нью-Йорка, он пришел к выводу, что стоимость кредита и потребительских товаров длительного пользования была для бедных выше, чем для других социальных

<sup>283</sup> I Ramsay, 2016, Changing policy paradigms of EU consumer credit and debt regulation, in D Leczykiewicz and S Weatherill (eds.), *The Image of the Consumer in EU Law* (Hart).

<sup>284</sup> D Caplovitz, 1963, *The Poor Pay More* (New York).

**Вставка 18. Микрокредитование и микрофинансирование**

Причиной нынешнего всемирного распространения микрофинансирования стали события, происходившие в Южной Азии в последней четверти прошлого века. В Индии это движение получило распространение после учреждения в 1982 году Национального банка для сельского хозяйства и сельского развития, который в 1992 году оказывал микрофинансовым инициативам финансовую помощь и поддержку в рамках политики развития через программу сотрудничества. Вершиной общественного признания стало присуждение основателю банка «Грамин» Мухаммаду Юнусу из Бангладеш Нобелевской премии. Концепция микрокредитования и микрофинансирования получила распространение по всему миру, попав сначала в Африку и Латинскую Америку, а потом в свое время и в развитые страны. Однако, несмотря на широкое одобрение, с расширением микрофинансирования постиг своего рода нравственный кризис. В 2008 году г-н Юнус с критикой обрушился на учреждения по микрофинансированию (УМФ), незадолго до того переориентировавшиеся на извлечение коммерческой выгоды, и предостерег о «появлении новых ростовщиков под видом микрокредитных организаций».

Такое изменение репутации объясняется рядом факторов. Отрасль микрокредитования перешла с сельского рынка на городской, и возникло «клиентское дублирование», в результате которого потребители набирают микрокредиты в разных УМФ, и вполне возможно для того, чтобы использовать один заем для погашения другого. Возник ряд нежелательных практик, таких как «принудительные сбережения». Например, УМФ предоставляет заем в размере 100 долл. США, но удерживает 25 долл. США на «сберегательном счете», с которого не платит потребителю проценты. Заемщик, напротив, продолжает платить проценты на полную сумму займа; таким образом, подсчитать, например, ставку комиссии становится еще сложнее, чем обычно. Среди других появившихся тревожных практик можно выделить невыдачу клиенту копии кредитного договора; неприемлемые действия в отношении обеспечения кредита, например требование предоставить залог стоимостью 300–400% от суммы займа, невыполнение процедур юридического оформления и продажа залога без согласия заемщика и соблюдения надлежащего порядка.

Репутация микрокредитования серьезно пострадала, когда в 2010 году в индийском штате Андхра-Прадеш сообщили о примерно 120 бедных заемщиках, совершивших самоубийство из-за финансовых трудностей, вызванных тем, что УМФ установили высокие процентные ставки, использовали агрессивные и даже принудительные коллекторские методы и предоставляли избыточные кредиты неимущим лицам. Сообщалось, что с учетом подсчета средств, вычитаемых УМФ непосредственно из суммы займа, фактическая процентная ставка в некоторых случаях составляла от 35% до 65% годовых. После вышеупомянутых событий правительство штата Андхра-Прадеш приняло Закон штата Андхра-Прадеш об учреждениях по микрофинансированию (о регулировании предоставления кредитов) 2010 года, в результате чего деятельность УМФ была в значительной степени ограничена. В конце 2011 года Резервный банк Индии также издал руководящие принципы, устанавливающие максимальный размер процентной ставки в 10–12 п. п. сверх собственно затрат по займам и таким образом удерживающие ставку в диапазоне 23–27% годовых.

Впрочем, не все центральные банки так отреагировали на злоупотребления. В отсутствие установленных стандартов некоторые поставщики услуг микрофинансирования разработали собственные. Компанией «Акцион» и другими инвесторами из этой отрасли, запустившими инициативу Smart Campaign, в виде кодекса этического поведения были сформулированы принципы защиты интересов клиентов. При поддержке и одобрении различных НПО, агентств развития и поставщиков услуг были разработаны руководящие принципы для обеспечения транспарентности учреждений по микрофинансированию. Примерами служат Ассоциация учреждений по микрофинансированию Уганды, разработавшая кодекс надлежащей практики для защиты интересов потребителей, в котором уделяется особое внимание теме раскрытия информации, и Принципы защиты интересов клиентов учреждений по микрофинансированию, составленные Консультативной группой по оказанию помощи беднейшим слоям населения (КГАП, трастовый фонд Всемирного банка).

Индийская ассоциация потребителей Международного общества «За единство и доверие потребителей» (ОЕДП) отмечает, что «УМФ, ведущие свою деятельность в Андхра-Прадеш, прекратили выдавать новые займы в связи с растущим числом непроизводительных кредитов и ограниченного потенциала по взысканию. Непосредственным результатом стал отказ миллионам наиболее нуждающихся граждан Индии в доступе к базовым финансовым услугам. Исследования показывают, что запрет, введенный правительством штата Андхра-Прадеш без материального обоснования и глубокого изучения, привел в основном к негативным последствиям для микрофинансовой отрасли и не принес бедным потребителям значительной пользы.

ОЕДП отмечает работу банка «Бандхан Файненшл Сервисес», который «зарекомендовал себя, в течение более десяти лет с момента своего создания оказывая услуги беднейшим слоям населения». Благодаря низким оперативным расходам примерно 80% займов банка выдается сельским жителям. По состоянию на июль 2013 года банк «Бандхан» оказал услуги более чем 4,7 млн бедных людей через свою сеть из 1 816 отделений в 19 штатах. Проведенное исследование воздействия показало, что в период деятельности банка «Бандхан» средний годовой чистый доход домохозяйств в Западной Бенгалии вырос на 13,8% для доходов из всех видов источников. Кроме того, в отличие от других учреждений, «Бандхан» не коснулась проблема избыточного кредитования, вызвавшая кризис в штате Андхра-Прадеш. Иными словами, проблема заключается в том, что за ненадлежащей практикой следуют ответные меры, которые сами могут стать причиной новых проблем. Бедные потребители, отчаянно нуждающиеся в финансовых средствах, могут успешно обойти механизмы, которые в теории были разработаны для их защиты. В этом заключается головоломка регулирования финансовых услуг – оно опирается на более широкий контекст.

*Источники: ЮНКТАД; ОЕДП.*

слоев. Более сорока лет спустя в сфере финансовых услуг продолжают приходиться к похожим выводам<sup>285</sup>. Некоторые опасаются, что со снижением доходов у семей со скромными доходами возникнет искушение использовать кредиты для оплаты товаров повседневного потребления, продовольствия, ренты и т. д. Это так называемый синдром «пусть едят в кредит»<sup>286</sup>. Острая необходимость может вынудить потребителей обратиться к краткосрочному субсектору с высокими процентами, например, к ссудам до зарплаты.

## 2. Общие формы потребительского кредитования

Потребительские кредиты предоставляются разными видами кредиторов, в том числе банками, финансовыми компаниями, страховщиками, кооперативами, ломбардами, ростовщиками и продавцами товаров и услуг. Закон и договорные отношения, регулирующие такие транзакции и, соответственно, права и обязательства кредитора и заемщика в каждой

### Вставка 19. Общие формы потребительского кредитования

#### Индивидуальный банковский заем

Единовременно выплачиваемая сумма, ссужаемая под фиксированный или изменяемый процент в зависимости от срока кредита. Зачастую предъявляются условия для обеспечения исполнения обязательств.

#### Банковский овердрафт

Банк соглашается проводить транзакции до достижения установленного уровня задолженности по счету. Проценты начисляются на сумму овердрафта, за превышение лимита овердрафта взимаются штрафы.

#### Бюджетные счета

Бюджетные счета зачастую предлагаются в универмагах. Соглашение позволяет потребителю выплачивать магазину регулярные, например ежемесячные, платежи – тем самым потребителю предоставляется кредит на приобретение товаров стоимостью, не превышающей заранее установленное максимальное значение.

#### Кредитные карты

Кредитная карта позволяет держателю совершать покупки, выставление счета по которым происходит позже, обычно с переносом баланса с одного расчетного периода на другой.

#### Кредитные товарищества/кредитные союзы

Способ самопомощи в форме предоставления кредитов участникам, обычно в рамках конкретного сообщества или на основании «общих уз». Кредитные союзы широко распространены в странах Карибского бассейна, где они зачастую возникали на базе церквей, и в Южной Африке, где существуют «стоквелы» – союзы на базе деревень. В Кении деятельность сберегательных и кредитных товариществ регулируется Регулирующим органом для сберегательных и кредитных сообществ Кении.

#### Продажа в кредит

Продажа товаров, оплачиваемых установленным числом платежей. Право владения товарами сразу переходит покупателю.

#### Индивидуальные ссуды от финансовых компаний

Обычно предоставляются финансовыми компаниями в автосалонах и у других продавцов дорогих товаров. Хотя кредит и товары могут предоставляться одним автосалоном, сделка рассматривается как два отдельных соглашения – потребитель приобретает товар у автосалона и занимает средства у финансовой компании.

#### Аренда с правом выкупа

Традиционный способ финансирования приобретения товаров в кредит, при котором право собственности на товары переходит после уплаты всех платежей. В последние 25 лет существует тенденция к замещению аренды с правом выкупа ссудами от финансовых компаний и продажами в кредит (см. выше). Вариантом является условная продажа с дополнительными условиями.

#### Микрокредит

В теории подразумевается предоставление небольших низкопроцентных ссуд потребителям с низким доходом для создания малого предприятия. На практике по мере роста этого сектора оказалось, что процентные ставки не так уж и малы, а многие микрозаймы расходуются на бытовые предметы, например кухонную вытяжку. В англоговорящих африканских странах микрокредитные клубы, опирающиеся на фиксированные периодические членские взносы, часто известные как «карусели», возможно, являются основным источником потребительского кредитования в неформальных поселениях<sup>287</sup>.

<sup>285</sup> R Bates et al, 2008, *Poor Choices: The Limits of Competitive Markets in the Provision of Essential Services to Low Income Consumers* (Energywatch).

<sup>286</sup> R Rajan, 2010, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton).

<sup>287</sup> *The Global Urbanist*, 2010, Merry-go-round microfinance keeps slum residents fed in Kibera (13 April); *Kenya English News*, 2012, Merry-go-rounds become powerful investment tools in Kenya (16 June).

Ростовщичество (краткосрочное дорогостоящее кредитование, в том числе ссуды до зарплаты)

Практика предоставления ссуд наличными с обеспечением или без, обычно возвращаемых с большими процентами в короткий срок. «Краткосрочное дорогостоящее кредитование» иногда принимает форму ссуды до зарплаты или СМС-ссуды и обычно выдается на 30 дней, однако может допускать продление. Кредитор проводит минимальные проверки способности потребителя выплатить заем. Продление подобных займов является обычной практикой, на что в последнее время больше внимания обращают регулирующие органы в развитых странах. Кроме того, за невыполнение условий договора могут взиматься высокие штрафы.

#### **Ипотечное кредитование**

Договор, по которому заемщик закладывает имущество кредитору в качестве обеспечения погашения ссуды. Часто используется для приобретения дома или земельного участка. Двойная ипотека подразумевает взятие займа с использованием собственности с первой ипотекой в качестве залога. При подобных операциях процентные ставки обычно выше, чем при первой ипотеке.

#### **Вариативные счета**

Некоторые розничные магазины предлагают завести вариативный счет в качестве альтернативного средства оплаты, исключающего необходимость иметь при себе наличные деньги или чеки. Такой счет является персональным и позволяет потребителю распределять платежи в зависимости от финансовых обстоятельств. Отсутствует требование о погашении всей задолженности в конце месяца, однако обычно существует минимальный платеж. Проценты начисляются на задолженность.

#### **Сдача в ломбард**

Простой и быстрый способ получить деньги в залог ценных вещей, сдаваемых в ломбард. Иногда известен как кредит «наличные в обмен на вещи», например, в англоговорящих африканских странах.

#### **Субстандартное кредитование**

Субстандартное кредитование – это предоставление ссуд людям с в целом плохой или подпорченной кредитной историей, не имеющим доступа к основному рынку кредитования. Особое распространение такие ссуды получили в преддверии финансового кризиса в Соединенных Штатах Америки.

категории транзакций в значительной степени отличаются. Доступность различных форм потребительских кредитов отличается от страны к стране в зависимости от уровня развития финансовой системы. Терминология в разных странах может отличаться.

После финансового кризиса международные органы предпринимают попытки по продвижению надлежащей практики в секторе потребительского кредитования. В 2011 году Совет по финансовой стабильности, представляя доклад в рамках мандата G20, пришел к выводу, что защите интересов потребителей финансовых услуг способствовала бы более интенсивная работа по «укреплению инструментов контроля путем выявления пробелов и недостатков». Совет предложил задействовать «широкий набор инструментов регулирования и контроля» в целях «поощрения практики ответственного кредитования и предоставления руководящих принципов по раскрытию информации». Совет рекомендовал использовать двуединый подход с применением «необходимых инструментов контроля при одновременном обеспечении предоставления потребителям информации в достаточном объеме». В частности, Совет отметил необходимость работы в области:

- внедрения показателей непригодности продуктов;

- согласования договоренностей о поощрительных компенсациях и их обнародования;
- оценки положительного эффекта от предоставления потребителям и поставщикам контрольных показателей для финансовых продуктов, которые могут быть с уверенностью использованы широким кругом непосвященных пользователей<sup>288</sup>.

Несмотря на осторожные формулировки, предполагается, что регулирующие органы займут более активную и критичную позицию. Упоминание поощрительных мер сообразно растущему интересу, проявляющемуся в структурах вознаграждения преимущественно в рамках секторов финансовых услуг, о чем говорится далее.

## **С. ФУНКЦИИ И ФОРМЫ СТРАХОВАНИЯ**

Страхование – это широкое общее понятие, обозначающее различные учреждения, которые позволяют осуществлять управление рисками посредством разделения и передачи рисков от одного лица группе лиц. Потери одного лица

<sup>288</sup> Financial Stability Board, 2011, *Consumer Finance Protection with Particular Focus on Credit*.

распределяются на определенной справедливой основе между членами группы.

Существуют различные классификации видов страхования. Основное отличие заключается в существовании социального страхования и индивидуального страхования. Тем не менее индивидуальное страхование зависит от убеждения в том, что социальное страхование обеспечит подушку безопасности для всех граждан. Социальное страхование нацелено на то, чтобы оградить потребителей от описанного выше синдрома «пусть едят в кредит», и было создано в целях недопущения краха семейных бюджетов во время экономической нестабильности. Оно впервые возникло в XIX и XX веках в Германии во время правления Бисмарка, в Новой Зеландии, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и во Франции, где социальное страхование стало ключевым фактором послевоенного восстановления.

Ниже представлены определяющие характеристики индивидуального страхования:

- индивидуальное страхование обычно осуществляется на добровольной основе; в тех случаях, когда оно носит обязательный характер (например, автострахование), потребителю предлагается выбрать поставщика и, возможно, покрываемые риски;
- передача рисков обычно осуществляется посредством заключения договора, и, таким образом, в качестве правовой базы выступает договорное право.

В задачи настоящего руководства не входит обзор многочисленных технических аспектов страхового права. Достаточно отметить, что от потребителя нельзя ожидать понимания многих общих терминов, используемых из-за применимого права (основанного на законах или обычаях), в рамках которого они составляют часть стандартных договоров.

#### D. СФЕРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РЕФОРМ

Выполняя свои рекомендации, изданные в 2012 году, Всемирный банк провел обследование регулирующих органов, вовлеченных в защиту интересов потребителей финансовых услуг в 114 юрисдикциях<sup>289</sup>. Было установлено,

<sup>289</sup> Всемирный банк, 2014 год, обзор Всемирного Банка по защите прав потребителей финансовых услуг и финансовой грамотности «Global Survey

что «в 112 из 114 юрисдикций в каком-либо виде существует правовая база», однако был сделан вывод, что «в меньшем числе экономик существуют положения, непосредственно относящиеся к финансовой отрасли, например запреты на хищническое кредитование (59%), навязывание дополнительных услуг (49%) и агрессивную коллекторскую деятельность (45%)»<sup>290</sup>. В обследовании делается вывод о том, что «осуществление надзора за защитой интересов потребителей финансовых услуг сильно отстает от пруденциального надзора в том, что касается существующих методологий контроля за соблюдением, охвата и характера правоприменительных мер и надзорных навыков». Очевидно, что существуют направления дальнейшей деятельности после обсуждения послекризисной реформы.

Тщательно проработанное законодательство в области финансовых услуг может содействовать созданию эффективных и справедливых рынков. Для достижения этой цели необходимо укрепить конкурентную среду в области предоставления финансовых услуг и обеспечить справедливое отношение к потребителям. Наиболее общие сферы регулирования включают:

- лицензирование и контроль за поставщиками (в том числе посредниками), агентствами (например, предоставляющими информацию о кредитной истории) и продуктами в сфере финансовых услуг;
- ответственное деловое поведение, в том числе ответственное кредитование;
- контроль за рекламной деятельностью;
- предоставление информации потребителям (доступность для понимания и всесторонность охвата);
- справедливые условия договоров, в том числе пересмотр договоров, кажущихся несправедливыми;
- регулирование сборов;
- отношение к потребителям-должникам;
- просвещение в области финансов (не путать с информированием, см. главу X).

Многие из вышеописанных аспектов можно назвать получившей широкую поддержку надлежащей практикой, однако во многих

on Consumer Protection and Financial Literacy: Oversight Frameworks and Practices in 114 Economies».

<sup>290</sup> По сравнению с другими областями защиты прав потребителей, такими как конфиденциальность клиентской информации и защита от недобросовестной рекламы.

**Вставка 20. Продукты индивидуального страхования****Страхование жизни**

Такие полисы предоставляют покрытие рисков на всю жизнь или на ограниченный период. Некоторые полисы объединяют в себе покрытие рисков и другие инструменты получения финансовой прибыли. Например, поступления от полиса страхования жизни могут стать прибавкой к пенсионному доходу. Страхование жизни может выступать в качестве важного инструмента для решения следующих задач:

- замещения дохода;
- уплаты непогашенных задолженностей и выполнения долгосрочных обязательств;
- имущественного планирования, в том числе наследства.

**Страхование здоровья**

Хотя существуют различные страховые программы, они покрывают ряд расходов на медицину, хирургическое вмешательство и больничное обслуживание. Большинство полисов покрывают рецептурные препараты, при этом некоторые также покрывают расходы на стоматологическое обслуживание. Планы регулируемого медицинского обслуживания предлагают абонентам комплексные медицинские услуги и подразумевают финансовые поощрения для пациентов, обращающихся к услугам поставщиков, указанных в плане. Общая классификация включает:

- оказание платных услуг;
- регулируемое медицинское обслуживание;
- страхование на случай инвалидности.

**Автострахование**

Автострахование предоставляет защиту от финансовых потерь в случае транспортного происшествия или угона автомобиля. Продукты автострахования являются наглядным примером покрытия всех трех категорий страхования, а именно страхование лиц, собственности и ответственности:

- страхование собственности на случай нанесения урона транспортному средству или его угона;
- страхование ответственности на случай наступления юридической ответственности перед другими лицами за причинение травм или урона собственности;
- медицинское страхование для покрытия расходов на лечение, реабилитацию и иногда компенсации недополученной заработной платы и расходов на похороны.

Полис автострахования может подразумевать «наличие вины» или «отсутствие вины». Это зависит от применимого законодательства.

В большинстве стран требуется покрытие не обязательно всех, но некоторых из этих рисков. Если автомобиль приобретается на кредитные средства, то кредитор может также устанавливать условия.

**Страхование жилья**

Страхование домовладельцев предоставляет финансовую защиту на случай стихийных бедствий. Стандартный полис обеспечивает страхование жилья и находящихся в нем предметов.

**Туристическое страхование**

Существует три основных вида туристического страхования:

- страхование от отмены поездки;
- страхование багажа или личных вещей;
- оказание неотложной медицинской помощи.

странах их все еще необходимо закрепить законодательно и усовершенствовать. В этом отношении многое из того, что содержится в РПООНЗП, Общих принципах ОЭСР/G20 и руководящих принципах передовой практики Всемирного банка, может быть использовано правительствами, стремящимися провести реформирование этого сектора. Кредитные предложения Совета по финансовой стабильности в отношении потребительского кредитования, составляющие тот же мандат, что и Общие принципы ОЭСР/G20, также могут быть косвенно упомянуты. Нижеприведенный анализ включает те предложения, которые уже получили

широкую поддержку, а также те, которые в большей степени ориентированы на будущее или представляют собой ответ на недавние изменения, еще не получившие отражение в законодательстве.

**1. Периоды обдумывания: успех как основа для дальнейшей работы**

В руководстве Всемирного банка представлен ряд применений «периодов обдумывания», которые могут быть одним из наиболее эффективных методов предоставления потребителям, оказавшимся под давлением, возможности еще

раз все обдумать<sup>291</sup>. Этот способ потребительской защиты получил более широкое распространение в последние годы. Периоды обдумывания существуют в Соединенных Штатах Америки и в Европейском союзе. В Директиве Европейского союза о кредитных соглашениях 2011 года предусмотрен 14-дневный период обдумывания договора без указания причины. В Мексике поставщики потребительских кредитов должны предоставлять обязательный 20-дневный период, чтобы потребители могли изучить предложение и сравнить его с другими прежде, чем принимать решение. Периоды обдумывания также являются обязательными в ЮАР.

Однако существует опасность, что эффективность этого важного метода защиты от агрессивного маркетинга может быть подорвана использованием «сервисных сборов», что было предвидено в докладе Всемирного банка за 2012 год. Такие сборы фактически предполагают взимание штрафов за расторжение в течение периода обдумывания. Таким образом, сводится на нет концепция периода обдумывания, и может возникнуть безответственное отношение поставщиков услуг к предложениям, которые они делают. В случае принятия подобного положения необходимо также проверить целесообразность взимания сервисных сборов. На практике они могут быть неотличимы от штрафов и равносильны несправедливому условию договора.

## 2. Условия договора, транспарентность и доступность для восприятия

Идут споры о том, должно ли законодательство в отношении финансовых услуг предусматривать определенные неотъемлемые договорные права, изложенные в законе, без возможности их исключения. Все яснее становится, что законодательство или нормы должны запрещать жесткие или с высокой степенью вероятности способные привести к чрезмерным трудностям договорные положения, например, несанкционированные банковские сборы, несоразмерные штрафы, нулевые выплаты по страховым полисам с единовременным взносом, а также условия, выполняемые впоследствии без их упоминания в договоре. Под вопросом оказываются также несоразмерные сборы за досрочное погашение задолженности, которые могут быть не вполне ясно обозначены на этапе заключения кредитного договора. В этом отношении интерпретация контекста продажи выходит на первый план. Например, суды в

Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии могут применять «тест на несправедливые отношения», учитывающий общий контекст договора потребительского кредитования, для принятия решения о том, был ли конкретный потребитель ущемлен в силу его некомпетентности или неграмотности. Суды обладают широкими полномочиями в этой сфере и могут постановить расторгнуть существующий договор<sup>292</sup>.

В руководящем принципе 14d РПООНЗП содержится краткое, но важное упоминание условий договора, которое может быть использовано в рамках национальной политики для поощрения «ясных, лаконичных и простых для понимания условий договора, не являющихся несправедливыми». Многие несправедливые условия договора связаны с информацией и отсутствием в ней ясности. Часто заявляется, что проблемы возникают из-за неспособности потребителей разобраться в финансовых документах, например, описывающих методы подсчетов. Зачастую информация является сложной и выходит за пределы компетенции обычного потребителя. Очевидно, косвенно винить потребителей в их собственном невежестве нежелательно; кроме того, это может привести к неверной оценке проблемы. Как предполагает Всемирный банк, запутанность может скрывать несправедливую практику, а порой «даже прямое мошенничество»<sup>293</sup>. Проведенное Европейской комиссией исследование при участии экспертов-консультантов показывает, что даже люди, имеющие представление о финансовых продуктах, могут не в полной мере понимать условия договора<sup>294</sup>. Комиссия экспертов Организации Объединенных Наций по реформе международной валютной финансовой системы под председательством Джозефа Стиглица сообщила, что «даже в случае предоставления полной информации о позициях производных финансовых инструментов их чрезвычайно сложный характер превращал оценку баланса финансовых учреждений в чрезвычайно сложную задачу»<sup>295</sup>. Другими словами, проблема касается не только потребительского понимания; некоторые продукты могут просто недоступными для понимания, даже для регулирующих

<sup>292</sup> Office of Fair Trading, 2008, *Unfair Relationships: Enforcement Action Under Part 8 of the Enterprise Act 2002*.

<sup>293</sup> Всемирный банк, 2012 год, см. цит. док.

<sup>294</sup> M Kuneva, 2009, *Restoring consumer trust in retail financial services*, DECO 35th Anniversary Seminar on Financial Services and the Consumer Interest (Lisbon, 27 April).

<sup>295</sup> Организация Объединенных Наций, 2009 год, *Доклад созданной Председателем Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций Комиссии экспертов по реформированию международной валютно-финансовой системы*.

<sup>291</sup> Всемирный банк, 2012 год, «Передовая практика в области защиты интересов потребителей финансовых услуг».



органов и сотрудников отделов продаж<sup>296</sup>. Таким образом, вопросы прозрачности и раскрытия информации касаются не только информирования потребителей, но и являются важнейшей частью процесса регулирования. В связи с этим цели повышения прозрачности и раскрытия информации не следует списывать как недостижимые. Некоторые люди ответственно подходят к вопросу собственной информированности, и на поставщиков услуг возлагается обязательство вести свою деятельность публично и открыто.

Опасность избыточной информированности, рассматриваемая в главе X, подразумевает важность предоставления документов с «ключевыми фактами» до заключения физическим лицом договора. Например, Всемирный банк дает соответствующие рекомендации в отношении страхового сектора<sup>297</sup>. Непрерывный характер многих отношений указывает на возможную необходимость раскрытия информации в целях предупреждения частных лиц о потенциальных проблемах в отношении платежей в ходе первоначальной транзакции

и последующей «жизни продукта». Ежегодные выписки о средствах, уплаченных в качестве сборов за возобновляемые кредиты, могут стать эффективным средством для того, чтобы убедить потребителей изменить свое отношение к кредитам. Для таргетирования потребителей в момент оформления возобновляемого кредита, а не подписания договора могут применяться всевозможные приемы.

В рамках пакета реформ банковского сектора, правительство Австралии постановило ввести информационные бюллетени по основным финансовым продуктам. В 2012 году был введен Информационный бюллетень для ссуд на приобретение жилья (ссуды с переменной процентной ставкой), в том же году стал обязательным Информационный бюллетень для кредитных карт. Однако по законодательству кредитор обязан предоставлять потребителю информационный бюллетень только в том случае, если потребитель потребует его, при этом австралийская ассоциация потребителей «Чойс» установила, что кредиторы крайне узко трактуют слово «требовать»<sup>298</sup>.

#### Вставка 21. Прозрачность финансовых отношений с потребителями

Принцип прозрачности сосредоточен на следующих элементах:

- **Точность.** Существует необходимость обеспечить точность предоставляемой потребителям информации. Это позволит потребителям получить ясное представление о полной стоимости кредита. Соединенные Штаты Америки стали первопроходцами в этой области благодаря «форме Шумера», вводящей требования к информации и ее формату в сфере предоставления потребительских кредитов и ипотечного кредитования в соответствии с Законом о честном раскрытии информации при кредитовании 1968 года и охватывающей такие вопросы, как годовые процентные ставки, полная стоимость кредита, прямые и косвенные сборы, расчет вымогательских кредитов и механизмы правовой защиты. Похожие положения существуют в Канаде.
- **Сопоставимость.** Принцип прозрачности предполагает предоставление разными поставщиками услуг сопоставимой информации в целях обеспечения взвешенности решений потребителей при выборе среди конкурирующих предложений. В 2011 году министр финансов Франции Кристин Лагард, несмотря на сопротивление банковского сектора, обязала французские банки представить тарифы на десять основных банковских услуг в сопоставимом формате.
- **Краткость.** Документы, предоставляемые потребителям, должны быть составлены в сжатой форме, по примеру положений о ключевых фактах, рекомендуемых Всемирным банком. Это обеспечит, что документы будут прочитаны и поняты потребителями.
- **Ясность.** Информация должна представляться в ясном виде, как того требуют разработанные ОЭСР и G20 Общие принципы защиты прав потребителей финансовых услуг, упоминающиеся в руководящем принципе 68 РПООНЗП.
- **Своевременность.** Необходимо, чтобы потребители получали соответствующую информацию до осуществления конкретной кредитной операции. В соответствии с законом «МЮРСЕФ» 2001 года о принятии срочных мер в отношении экономических и финансовых реформ банки обязаны публиковать свои тарифы за три месяца до их вступления в силу.

Источник: ЮНКТАД.

<sup>296</sup> G Tett, 2009, *Fool's Gold*.

<sup>297</sup> Всемирный банк, см. цит. док., 2012 год.

<sup>298</sup> E McNess, 2013, *The Australian Responsible Lending Act: The Verdict is Cautiously Optimistic for the Consumer* (Consumers International).

### 3. Транспарентность и денежные переводы

Относительно прямым направлением, в котором обеспечение транспарентности может содействовать защите интересов потребителей финансовых услуг, является сектор денежных переводов, особенно учитывая совершенствование механизма передачи средств при помощи мобильной связи, потенциально способное повысить конкуренцию в этом подсекторе. Это непосредственно упоминается в руководящем принципе 66h РПООНЗП.

Существует необходимость в четкой сигнализации событий на обоих концах операций (например, обменные курсы в странах отправления и получения). Международная организация потребителей указывает на то, что «с потребителя взимаются начальные сборы за перевод средств, затем, фактически, начисляется вторая комиссия, поскольку использованный обменный курс приносит поставщику услуг «дополнительную прибыль», о которой он не обязан сообщать потребителю. В некоторых странах отделения выплат также взимают комиссию с получателей денежных переводов»<sup>299</sup>. МОП также выступает за то, чтобы «диапазон» тарифов представлялся в сопоставимом формате. Согласно руководящему принципу 66h, необходимо представлять информацию о «стоимости и сроках перечисления средств, подлежащих переводу, обменных курсах, всех комиссиях и сборах и других расходах, связанных с предлагаемым переводом денег, а также о средствах правовой защиты в случае, если денежные средства не будут переведены».

### 4. Контроль за рекламной деятельностью

Всемирный банк рекомендует занимать жесткую позицию в отношении рекламы, вводящей в заблуждение, и в частности рекомендовал наделить украинские органы регулирования рынков финансовых услуг юридическими полномочиями по изъятию любых рекламных материалов, нарушающих правила честного раскрытия информации при кредитовании<sup>300</sup>. Однако потребители могут не столько вводиться в заблуждение, сколько отвлекаться на визуальный компонент, который скорее не незаконен, а просто неуместен. Например, результаты проведенного в ЮАР исследования стали полезным напоминанием о том, как трудно привлечь

внимание потребителей к по-настоящему важным аспектам кредитных договоров. Согласно исследованию, проведенному Марианной Бертран и другими авторами, «использование изображения привлекательной женщины увеличивает спрос на ссуды примерно так же, как и снижение процентной ставки на 25%»<sup>301</sup>.

### 5. Ограничение максимальных процентных ставок

Вопрос установления максимальных процентных ставок возник давно в прошлом с принятием законов о ростовщичестве, а споры продолжают до сих пор. Сложно даже достичь договоренностей о создании предписываемых методов расчета процентов, что позволило бы потребителям проводить эффективное сравнение, а также участвовать в обсуждении регулирования. Для обсуждения финансовых ставок в обязательном порядке потребуется некоторое понимание финансовой математики.

Во многих странах существуют максимальные значения процентных ставок. Зачастую их применение объясняется как средство защиты потребителей с низкими доходами от рисков дорогостоящих кредитов и обеспечения кредитования по справедливому ценам. Максимальные значения могут существовать в разных формах, от единого до различных для разных видов ссуд. Они могут иметь привязку к рыночным ценам или быть фиксированными. Они могут включать только взимание процентов или все расходы, связанные с кредитом, что позволяет не допустить перераспределения стоимости, например, в виде административных сборов. Установление максимальных значений имеет свои плюсы и минусы. Одни потребители получают защиту от рисков дорогостоящих кредитов, в то время как другие увидят в этом ограничение доступа и обратятся к теневому сектору. Директивным органам следует попытаться просчитать плюсы и минусы, прежде чем вводить максимальные значения.

В ЮАР максимальные значения процентных ставок были отменены в 1992 году, когда деятельность кредиторов, выдающих ссуды наличными, начал регулировать Надзорный совет по вопросам микрофинансирования<sup>302</sup>. В соответствии с правилами ежемесячный платеж не должен превышать определенную часть от месячного дохода, что косвенно накладывает на кредиторов обязательства по оценке «платежеспособности» заемщиков.

<sup>299</sup> CI, 2012, *The Remittances Game of Chance: Playing with Loaded Dice*.

<sup>300</sup> Всемирный банк, 2012 год, *Конференция по защите прав потребителей финансовых услуг и финансовой грамотности* (Киев, 22 марта); Всемирный банк, 2012 год, *Стратегия по защите прав потребителей финансовых услуг и финансовой грамотности, 2012–2017 годы*.

<sup>301</sup> M Bertrand et al, 2010, What's advertising content worth? Evidence from a consumer credit marketing field experiment, *Quarterly Journal of Economics* 125(1):263–306.

<sup>302</sup> M Bertrand et al, 2010, op. cit.

Одной из проблем, связанных с максимальными значениями процентных ставок, является то, что они могут побуждать компании компенсировать включенные расходы посредством административных сборов. Склонность к такому поведению может быть хотя бы в некоторой степени ограничена путем применения принципа пропорциональности. Например, в Соединенных Штатах Америки основной федеральный закон о потребителях, содержащий такое требование, – это Закон об отчетности и раскрытии информации в отношении кредитных карт 2009 года, устанавливающий стандарт рациональности и пропорциональности, которому должны соответствовать все штрафы по кредитным картам<sup>303</sup>. В сущности, по этому закону размер любого штрафа или комиссии, которые эмитент карты может взимать за нарушение договора о пользовании кредитной картой, «должен быть рациональным и пропорциональным невыполнению или нарушению». Управление по защите интересов потребителей финансовых услуг Соединенных Штатов Америки выпустило более углубленные правила на этот счет, а в момент написания данного руководства предложило похожие требования к «рациональности и пропорциональности» для различных типов предоплаченных карт.

## 6. Ссуды до зарплаты

В последние годы одним из наиболее крайних проявлений хищнического кредитования стали ссуды до зарплаты, встретить которые можно во многих странах от Австралии до Российской Федерации и использование которых возросло в связи с продажами онлайн. Повышение доступности Интернета может вызвать распространение этого вида кредитования. И хотя в теории ссуды до зарплаты выдаются в момент потребительской платежеспособности (день выдачи зарплаты) под грабительские проценты с последующим взысканием с применением насилия или угроз, сегодня многие кредиторы действуют более изощренно, особенно в контексте возросшей корпоративизированности этого подсектора. Многие договоры составляются таким образом, чтобы потребители не могли их выполнить, и после невыплаты первого займа им предлагают второй, чтобы закрыть первый, при этом дружелюбные сотрудники отдела продаж просто обезоруживают потребителей и так чувствующих вину за неспособность выплатить первый заем.

В 2013 году правительство Австралии ввело национальные многоуровневые максимальные значения комиссий ссуд до зарплаты (не

затрагивающие банки и кредитные союзы, выдающие ссуды под гораздо меньшие проценты). Общее максимальное значение составило 48% годовых (включая проценты по кредиту и комиссии), при этом для небольших займов были разрешены «первоначальные расходы» и запрещены мелкие ссуды на срок до 15 дней включительно. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, где Управление по вопросам конкуренции и рынков пришло к выводу, что крупные компании, выдающие ссуды до зарплаты, получают сверхприбыль<sup>304</sup>, в 2015 году Управление по контролю за финансовой деятельностью установило максимальное значение дневных процентных ставок на отметке 0,8% в день и ограничило штрафы за дефолт по кредиту, установив максимальные общие выплаты в размере двойной стоимости первоначальной ссуды. Также в 2014 году были наложены ограничения на продление кредитов и введены обязательные более тщательные проверки платежеспособности<sup>305</sup>. В результате в 2015 году произошло существенное снижение объемов кредитования до зарплаты. Следует отметить, что этот подход имел двуединую природу и был нацелен как на практики кредитования, так и на математическую составляющую вычисления ставок. То же самое справедливо и для рынка микрокредитования в развивающихся странах.

## 7. Регулирование кредитного страхования

Страхование потребительских кредитов может быть использовано в том числе и для гарантии продолжения платежей по конкретному кредитному договору в случае смерти заемщика, потери работы или болезни. Учреждения жилищного кредитования могут потребовать от заемщика оформить полис страхования жизни и назначить получателем выплат кредитора. Страхование потребительских кредитов может быть невыгодным для потребителей, и в некоторых странах оно на систематической основе наносит ущерб потребителям в результате применения практики предоставления неверной информации при продажах. Кредитное страхование (часто известное как страхование ответственности заемщика, СОЗ) зачастую продается в тот момент, когда потребители не в состоянии провести сравнение цен, и добавляется к стоимости кредита. Среди наиболее частых проблем, с которыми сталкиваются потребители, –

<sup>304</sup> Competition and Markets Authority, 2014, *Payday Lending Market Investigation: Provisional Findings Report*.

<sup>305</sup> Which?, 2014, *Cleaning Up Credit: Cleaning the Market from Unfair Practices and Toxic Products*.

<sup>303</sup> Credit Card Accountability and Disclosure Act, 2009.

необходимость выплачивать чрезмерные взносы по страховке или оплата ненужного потребителю полиса в силу наличия другой страховки, непредоставление потребителям информации о полисах и ненадлежащее страховое покрытие. Было бы правильно запретить продажу таких продуктов кредитного страхования в момент предоставления кредита.

## Е. НОВЫЕ ВОПРОСЫ

### 1. Структуры выплаты вознаграждения и конфликт интересов

Доминик Линдли заявляет, что некорректные схемы выплат вознаграждений и стимулирования продаж стали одной из важнейших первоначальных причин непредоставления достоверной информации при продаже СОЗ в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, где многие сотрудники отделов продаж были в большой степени мотивированы на продажу продуктов вне зависимости от того, подходят они потребителю<sup>306</sup>. Широкомасштабное применение этой практики имело серьезные последствия не только для потребителей, но и для самих банков, вынужденных зарезервировать около 40 млрд. долл. США для выплат потребителям, при этом на момент написания данного руководства сумма продолжала расти<sup>307</sup>. И в Принципах G20, и в РПООНЗП затрагивается тема поведения розничных продавцов, действующих как напрямую, так и через полномочных представителей. Пункт 4 Общих принципов ОЭСР/G20<sup>308</sup> гласит, что «поставщики финансовых услуг и полномочные представители должны предоставлять потребителям информацию о конфликте интересов, касающемся полномочного представителя, через которого осуществляется продажа». В РПООНЗП, помимо ссылок на Общие принципы, в руководящем принципе б6е рекомендуется, чтобы «финансовые учреждения также несли ответственность и были подотчетны за действия своих полномочных представителей. Поставщикам финансовых услуг надлежит иметь нормативный документ, касающийся конфликта интересов, для использования в качестве подспорья при выявлении случаев потенциального конфликта интересов. Обо всех случаях возможного конфликта интересов между поставщиком услуг и третьей стороной должно сообщаться потребителю для недопущения

причинения ему возможного ущерба в результате такого конфликта интересов».

Директива 2014/17/EU Европейского союза от февраля 2014 года об ипотеке на жилую недвижимость называет «надлежащее урегулирование конфликтов интересов» ключевым элементом потребительского доверия и обязывает предоставлять консультационные услуги в «лучших интересах потребителя». Также вводится особое требование по принятию мер, нацеленных на недопущение возникновения конфликта интересов из-за существования количественных целевых показателей (таких, как бонусы).

«Раскрытие информации» в данном контексте соотносится с двумя сферами: условиями договора и ставками комиссий, с одной стороны, и раскрытием информации о комиссиях и бонусах, выплачиваемых сотрудникам отделов продаж, с другой стороны. Второй аспект раскрытия информации все еще встречается относительно редко. В то время как в Австралии и ЮАР он является обязательным, в Японии руководящие принципы раскрытия информации о поощрениях функционируют на добровольной основе. Совет по финансовой стабильности заявил, что использование целевых показателей и стимулирующих продаж структур выплаты вознаграждений контрпродуктивно цели предоставления потребителям точной и достоверной информации и приводит к повышению риска продажи товаров потребителям, неспособным за них заплатить<sup>309</sup>. Порой конфликт интересов возникает не на уровне вознаграждений для сотрудников, а на институциональном уровне, что видно на примере испанских привилегированных акций, представленном во вставке 22.

### 2. Ответственное кредитование

В РПООНЗП тема ответственного кредитования затрагивается в руководящем принципе б6f. В контексте влияния, которое неисполнение потребителями обязательств по кредитным договорам оказало на возникновение финансового кризиса, возникает консенсус в отношении принципа ответственного кредитования, требующего подтверждения способности потребителей выплачивать долг на устойчивой основе без негативных финансовых последствий и справедливого отношения кредиторов к заемщикам с учетом их интересов на всех этапах осуществления договора.

Среди принимаемых мер по предотвращению чрезмерной задолженности существуют

<sup>306</sup> D Lindley, 2014, *Risky Business: The Case for Reform of Sales Incentives Schemes in Banks* (Consumers International).

<sup>307</sup> <http://www.thisismoney.co.uk/money/news/article-3181723/PPI-bill-soars-27bn-scandal-costs-banks-1-000-family-Britain.html>

<sup>308</sup> ОЭСР/Группа 20, 2011 год, *Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг*.

<sup>309</sup> Financial Stability Board, *op. cit.*

**Вставка 22. Испанские привилегированные акции**

До наступления финансового кризиса испанские банки привлекали средства для повышения уровня капитализации посредством продажи «гибридных ценных бумаг» розничным клиентам. Эти сложные продукты, известные как «привилегированные акции» (*participaciones preferentes*), предлагали доход в виде ежегодных выплат. В то время как их продавали потребителям вместо обычных вкладов, доход от гибридных ценных бумаг мог меняться, а потребители рисковали остаться без своих средств, в случае если банк, выпустивший и продавший ценные бумаги, будет испытывать нехватку средств. Привилегированные акции были преобразованы в обычные акции, когда по решению регулятора рынка ценных бумаг в разгар финансового кризиса 2008 года была проведена рекапитализация сберегательных банков. С ухудшением финансового положения этих сберегательных банков потребители обнаружили, что столкнулись со значительными потерями. Многие из пострадавших клиентов были пенсионного возраста и в результате потеряли большую часть своих накоплений. После кампании, развернутой Организацией потребителей и пользователей Испании, в 2014 году банк «Сантандер» был оштрафован на 16,9 млн дол. США за ненадлежащую продажу клиентам подобных продуктов.

*Источник: Dominic Lindley, 2014, Risky Business: The Case for Reform of Sales Incentives Schemes in Banks (CI).*

компенсации и штрафы за применение недобросовестных практик торговли. В соответствии с австралийским Национальным законом о защите интересов потребителей-заемщиков 2009 года, если потребителю был продан несоответствующий его потребностям продукт, он может в судебном порядке потребовать запретить поставщику взимать дальнейшие процентные платежи и взыскать компенсацию за соответствующие потери и ущерб. В ряде юрисдикций (Китай, Германия, Гонконг (Китай), Сингапур) поставщики потребительского кредитования также обязаны обращаться к кредитным регистрам для оценки кредитоспособности заемщиков. В Кении также все больше прибегают к услугам бюро кредитных историй, и правительство предписывает сохранять кредитную историю физических лиц и предоставлять к ним доступ при оценке кредитоспособности.

Оценка способности потребителей выплачивать долги становится все более общей практикой и обычно проводится через агентства или бюро кредитных историй, которые могут быть как государственными, так и частными. Как отмечалось выше, в некоторых юрисдикциях, в том числе во Франции, Бельгии и ЮАР, подобные проверки являются обязательными. Практика предоставления кредитной истории порой основывается на сообщениях о невыполнении обязательств. Например, с появлением индийского Бюро кредитной информации банки стали передавать в бюро информацию о заемщиках, не выполнивших обязательства, и кредиторы изучают эти данные, прежде чем одобрить ссуду.

Создание в стране кредитного бюро может привести к увеличению сектора кредитования вследствие снижения расходов кредиторов, а в некоторых странах, возможно, позволит компенсировать недостатки системы судебного

правоприменения. Это позволит развить конкурентную среду посредством сокращения преимуществ нынешних участников рынка. Кредитные бюро зачастую предоставляют кредиторам кредитные истории для оценки потребителей, причем могут они содержать в себе как негативную, так и положительную информацию, что может способствовать углублению рынка и открытию доступа для большего числа потребителей с низкими доходами, но хорошей кредитной историей.

Одной из наиболее обширных баз данных является созданная в 1990-х годах база Народного банка Китая. Она представляет собой объединяющую все коммерческие банки и некоторые кредитные кооперативы в сельских районах систему с персональными кредитными данными, которая помогает кредиторам в процессе оценки рисков (и тем самым косвенно помогает и потребителям, чье согласие необходимо для предоставления информации). В системе содержится базовая информация, например о прошлых дефолтах по кредитам или о том, выдавалась ли ссуда на приобретение первого или второго жилья. С появлением этой базы данных доля отклоненных заявлений на предоставление кредита установилась на уровне 10%. И хотя в результате некоторые потребители потеряли возможность взять заем, считается, что целесообразно вводить разумные ограничения на выдачу кредитов для того, чтобы избежать участи, недавно постигшей более склонные к риску рынки, такие как Соединенные Штаты Америки.

На одном конце этого спектра находится Китай, в котором положительная и негативная информация объединена и централизована. В качестве гарантийного механизма потребители должны иметь право на проверку и оспаривание касающихся их данных. В Бельгии такой доступ предоставляется на бесплатной основе, а в

Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии – за символическую плату. В Соединенных Штатах Америки один кредитный отчет в год предоставляется бесплатно. Такие права потребителей и обязательства кредитных бюро подлежат строгому надзору и соблюдению. В Соединенных Штатах Америки защитники интересов потребителей отмечают, что, несмотря на наличие однозначных уставных полномочий, крайне трудно добиться исправления ошибок в кредитных отчетах. В случае если кредитных бюро несколько, потребителю сложно бороться с ними одновременно.

### 3. Урегулирование чрезмерной задолженности

В руководящем принципе 40 РПООНЗП также упоминается тема чрезмерной задолженности. Выработывается практика, позволяющая физическим лицам списывать долги, когда они не в состоянии заплатить и начать все сначала. Необходимо включение условий для недопущения злоупотреблений данным механизмом.

В 2010 году в Греции был принят закон об индивидуальном банкротстве. После введения закона в 2011 и 2012 годах число заявлений составляло почти 35 000, а в 2013 году их количество удвоилось. В основе закона лежат установление «достойного минимума для соответствующей стоимости жизни» и попытки реализовать положение греческой конституции об участии в общественной и экономической жизни и развитии личной жизни<sup>310</sup>. Впрочем, объем «достойного минимума» не определен и основывается на толковании судов.

### 4. Институциональная структура: орган регулирования и правоприменения

По понятным причинам в РПООНЗП не говорится о конкретных институциональных структурах, занимающихся вопросами финансовых услуг, хотя в руководящем принципе 66b содержатся призывы создать «надзорные органы, обладающие полномочиями и ресурсами, необходимыми для эффективного решения поставленных перед ними задач». Вне зависимости от структуры оптимальный орган должен располагать необходимыми финансовыми ресурсами (см. руководящий принцип 15), с тем чтобы иметь возможность по низкой цене получать информацию о возникающих рыночных практиках, проводить точную оценку практик, представляющих наибольшую опасность для

потребителей, быть в состоянии оперативно реагировать на возникающие проблемы и иметь структуру, позволяющую не допустить манипулирования со стороны отрасли. В теории регулирование кредитной деятельности должно осуществляться специализированным органом по защите интересов потребителей, которое могло бы осуществлять надзор над всем рынком. Регулирование следует осуществлять на основании имеющихся фактов и с учетом его собственного влияния на финансовую изоляцию.

Ряд международных организаций рекомендует включить деятельность по регулированию потребительского кредитования в зону полномочий специализированного органа или агентства, занимающегося вопросами потребительского финансирования. Одним из ответов на финансовый кризис стало учреждение Управления по защите интересов потребителей финансовых услуг Соединенных Штатов Америки, в то время как в Европейском союзе обеспечивать защиту интересов потребителей было уполномочено новосозданное Европейское банковское управление. В смешанном виде система существует в Чили, где ответственность за решение проблем в сфере финансовых услуг возложена на специализированное учреждение «СЕРНАК Финансьеро», функционирующее в рамках национального управления по защите интересов потребителей СЕРНАК.

Создание специализированного правоприменительного органа для разрешения проблем в сфере потребительского кредитования имеет ряд преимуществ, например привлечение специалистов с экспертным знанием нюансов кредитного права и возможность действовать от имени группы потребителей, каждый из которых понес незначительные потери и вряд ли будет предпринимать самостоятельные действия. Однако по мере того, как секторы банковских услуг, кредитования и страхования начинают действовать все более изолированно, возникает необходимость дальнейшего совершенствования регулятивной структуры таким образом, чтобы при управлении типовыми финансовыми учреждениями она могла выявить злоупотребления, происходящие во всех подсекторах. Следует обеспечить осуществление этим органом правоприменительных мер как превентивно (пресекая конкретную деятельность прежде, чем она принесет еще больше вреда), так и реакционно (предоставляя компенсацию за нанесенный ущерб и наказывая виновника). Сфера деятельности такого органа не должна ограничиваться реагированием на жалобы потребителей. Он должен вести активное наблюдение за деятельностью и изменениями в отрасли.

<sup>310</sup> A Angelousi et al, 2013, *A Constitutional Right to Debt Relief: The Greek Approach to Alleviating Over-Indebtedness* (New INKA).

Кроме того, потребности в защите интересов потребителей в отношении различных продуктов могут быть разными, а порой уникальными, и в результате регулирование таких продуктов может осуществляться по-разному. Например, в Кении деятельность коммерческих банков и принимающих вклады учреждений по микрофинансированию регулируется Центральным банком Кении (ЦБК), при этом ответственность за содействие распространению надлежащего делового поведения и саморегулирования несет Ассоциация банкиров Кении (АБК). Регулированием деятельности сберегательных и кредитных кооперативов занимается другой правительственный орган (Регулирующий орган для сберегательных и кредитных сообществ Кении), функционирующий в соответствии с другими законом и политикой.

## Ф. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

После потрясений, которыми обернулся финансовый кризис, некоторые начали выступать в поддержку подхода к регулированию, основывающегося на безопасности продуктов: «потребители могут прийти на рынок и купить физические товары, будучи уверенными, что их не заставят обманом покупать взрывающиеся тостеры и другие неоправданно опасные товары. Той же защитой должны пользоваться и потребители, приходящие на рынок финансовых продуктов»<sup>311</sup>. При сравнении законов, вводящих жесткие обязательства по безопасности физических товаров (см. главу IX), в которых упор делается не на вину, а на ответственность, становится очевидно, что некоторые будут требовать такой же защиты и в сфере финансовых услуг.

После того, как многолетнее отсутствие регулирования повлекло за собой финансовый кризис, возникла осязаемая заинтересованность в том, чтобы органы регулирования финансовых услуг использовали подход, подразумевающий больше вмешательства. Например, в то время как изначальная Директива Европейского союза о потребительском кредитовании 1987 года была сконцентрирована на информировании и предоставляла минимальную защиту от несправедливых условий договора, недавно изданная Директива об ипотечном кредитовании устанавливает гораздо более высокие стандарты ответственного кредитования, ссылаясь при этом на Общие принципы ОЭСР/G20<sup>312</sup>. Особое значение имеет тот факт, что больший интерес проявляется к структурам выплаты

вознаграждений в сфере финансовых услуг и негативным последствиям, которые они могут вызвать. В секторе потребительского кредитования с успехом осуществлялось вмешательство, нацеленное на сдерживание наиболее злостных злоупотреблений и установления порядка проверки кредитной истории до подписания кредитных соглашений. Подобные гарантийные механизмы получают распространение в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, например в ЮАР и Китае.

Если говорить о повестке в области реформирования, то все большее значение приобретает аспект защиты интересов потребителей финансовых услуг, а с расширением доступности и применения периодов обдумывания усиливаются гарантии, причем считается, что периоды обдумывания приобретают еще большую важность в контексте роста онлайн-продаж. В некоторых юрисдикциях используются механизмы дорыночного одобрения, при этом, сталкиваясь с невыполнением обязательств по раскрытию информации и информированию, страны вводят более строгие стандарты в виде обязательных информационных бюллетеней и сводных форм. В ряде секторов, где услуги сами по себе являются простыми, например, в сфере денежных переводов, прогресса можно достичь, используя «классический» подход закрытия информации и конкуренции.

Инновации в сфере продуктов финансовых услуг могут быть по-настоящему креативными, когда отвечают нуждам потребителей. К сожалению, слишком часто инновации приносят меньше пользы, и даже сами инновации оказываются нереальными и нацеленными на обход ограничений со стороны регулятивных органов. Снова процитируем комиссию Стиглицца: «при проведении новаторской деятельности слишком большая ее часть была направлена на использование в своих интересах отличий в нормативных базах и системах налогообложения и отчетности и слишком мало уделялось внимания удовлетворению реальных потребностей обычных граждан, <...> необходимо разработать такую систему финансового регулирования, которая будет способствовать применению обоснованных новаторских подходов, направленных на обеспечение более эффективного управления рисками и размещения капитала»<sup>313</sup>.

<sup>311</sup> E Warren, 2007, *Unsafe at any rate, Democracy*.

<sup>312</sup> I Ramsay, *op. cit.*

<sup>313</sup> Дж. Стиглицц, Организация Объединенных Наций, см. цит. док.

## XV. Защита интересов потребителей коммунальных услуг

### A. КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Пересмотренная версия РПООНЗП представляет собой прорыв в этой важной сфере, поскольку в руководящем принципе 5a появилась новая «законная потребность» – «доступ потребителей к товарам и услугам первой необходимости» – и за ним сразу же следует принцип 5b, который гласит: «защита потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении». Столь же важное значение для сферы коммунальных услуг имеет и тот факт, что РПООНЗП впервые распространяются и на «государственные предприятия» (руководящий принцип 2). Также уместным является раздел V.E о распределении потребительских товаров и услуг первой необходимости, в котором следует отметить руководящий принцип 3b, призывающий к «содействию, особенно в сельских районах, созданию потребительских кооперативов и налаживанию связанной с ними торговой деятельности и распространения информации о них». Целесообразным также является содержащееся в резолюции упоминание целей развития тысячелетия (ЦРТ) и целей устойчивого развития (ЦУР), причем последние были согласованы как раз во время принятия новых РПООНЗП.

Наиболее прямое применение имеет раздел V.K «меры, касающиеся конкретных областей», руководящий принцип 69 которого призывает государства-члены «уделять первоочередное внимание таким важным для здоровья потребителей областям, как (среди прочих) водоснабжение, энергоснабжение и коммунальные услуги». В руководящем принципе 72 содержится призыв к государствам-членам «обеспечить разработку, дальнейшее осуществление или совершенствование национальной политики, направленной на улучшение снабжения питьевой водой и ее распределения, а также на повышение ее качества». Должное внимание надлежит уделять выбору соответствующих уровней обслуживания, качества и технологий, а также необходимости осуществления просветительских программ и важности участия местных сообществ». Сохраняющееся отсутствие

решительной деятельности в области санитарии вызывает крайнее удивление активистов этого обделенного вниманием сектора, хотя в документе и содержится уже неактуальное упоминание Международного десятилетия снабжения питьевой водой и санитарии, что может служить в качестве сигнализирующего маркера. Вопрос санитарии также напрямую затрагивается в ЦУР.

Руководящий принцип 76 выступает в поддержку обеспечения всеобщего доступа к «чистым» источникам энергии и призывает государства-члены «с учетом своих экономических реалий <...> укреплять национальную политику, направленную на улучшение снабжения потребителей недорогостоящей энергией и совершенствование систем ее распределения, а также на повышение качества такой энергии.» Руководящий принцип 77 выступает в поддержку обеспечения «всеобщего доступа к коммунальным услугам», а также задействования многих элементов взаимодействия с клиентами. В тексте упоминаются «штрафы за просрочку платежей» для потребителей, однако не обозначены какие-либо компенсационные меры за ненадлежащее оказание услуг (например, оказание услуг с перебоями) коммунальными предприятиями, что во всем мире является серьезной проблемой.

### B. ПРИРОДА ОКАЗАНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Общепринятые отрасли коммунальных услуг, т. е. водоснабжение, санитария, энергоснабжение, коммуникационные услуги и др., являются источником особых трудностей при защите интересов потребителей. Эти отрасли не только оказывают самые базовые и необходимые услуги, но и обладают особыми экономическими характеристиками, из-за которых зачастую сложно создать конкурентную среду в сфере коммунальных услуг. В Европейском союзе предпринимались попытки заново определить их как «услуги общезкономического значения» (УОЭЗ), характеризующиеся наличием определяемых целей общественной политики, например, обеспечение всеобщего обслуживания, оставляя государствам-членам возможность самостоятельно определять услуги, входящие в это определение.



Подход Европейского союза заключается в том, что УОЭЗ облагаются обязательствами, нехарактерными для чисто коммерческих услуг, хотя они могут предоставляться в значительной степени подобно коммерческим услугам и обычно осуществляются за плату. Этих обязательства сформулированы в концепции обязательств по оказанию общественных услуг. В публикации Евростата Европейской комиссии 2007 года приводится следующее объяснение:

УОЭЗ могут быть определены как коллективные или общественные блага в том смысле, что они отличаются от обычных услуг <...> Власти вправе накладывать на поставщиков ряд особых обязательств. Выполнение таких обязательств может привести к предоставлению особых или эксклюзивных прав или особых механизмов финансирования. Классическим примером является обязательство о всеобщем обслуживании, т. е. обязательство оказывать определенные услуги на всей территории и по доступным тарифам при сохранении уровня качества вне зависимости от рентабельности отдельных операций<sup>314</sup>.

И хотя терминология УОЭЗ не получила особого распространения, сама концепция остается общепризнанной.

Большинство отраслей коммунальных услуг при осуществлении своей деятельности опираются на определенную сеть. Экономические характеристики таких фиксированных сетей указывают на то, что снабжение всего рынка будет дешевле для одной компании, чем для нескольких. Если распределительная сеть уже существует, то с экономической точки зрения бессмысленно дублировать ее и устанавливать второй канал между теми же точками. Возникающая из-за таких распределительных сетей «естественная монополия» приводит к тому, что потребители оказываются «привязанными» к определенным компаниям-поставщикам.

Однако сейчас такое суждение в меньшей степени справедливо, чем в прошлом поколении. Многие аспекты естественной монополии исчезают, и с момента перехода телефонных коммуникаций на оказание персонализированных услуг мобильной связи телефонная связь стала представлять собой конкурентную услугу с меньшим числом сетевых эффектов, поскольку относительно недорогие капитальные активы могут накладываться друг на друга на одной территории. Возникают новые вопросы относительно потенциала подключения к Интернету, которые могут привести к

возвращению проблем сетевых структур в будущем, а также остаются вопросы доступности выбора, которые сейчас не рассматриваются. Однако в целом телефонные услуги являются конкурентными и оказываются на основе индивидуальных договоров, что требует надзора за соблюдением принципа справедливой торговли, принципа транспарентности, недопущения несправедливых условий договоров и антиконкурентных практик, таких как использование контрактов, обязывающих пользоваться услугами только одной компании. С учетом всего вышесказанного в данной главе мы сконцентрировались на водоснабжении/санитарии и электроснабжении.

## С. РЕГУЛИРОВАНИЕ

Поскольку сначала возникновение естественных монополий считалось неизбежным, во многих случаях государственная политика концентрировалась на формализации и регулировании монополий посредством государственного контроля прибыли, цен и других аспектов поставок. Такое явление иногда известно под названием «регулятивная сделка». Установление фактических максимальных тарифов воспринимается как нахождение баланса между потребностью в приемлемых ценах и необходимостью покрытия затрат и получения прибыли. Если не удастся достичь равновесия между двумя целями, для реализации конкретных целей, например, обеспечения всеобщего обслуживания, могут быть задействованы субсидии. Регулирование осуществляется разными способами, при этом государственные коммунальные предприятия зачастую подвергаются наименьшему правовому регулированию, хотя и при более прямом контроле со стороны государства.

Эберхард определяет четыре широкие модели регулирования<sup>315</sup>:

- **Государственное регулирование.** Особая сложность заключается в способности правительств определить необходимые расходы и прибыль отдельных поставщиков коммунальных услуг (необходимость экономического регулирования). В случае, когда правительства одновременно владеют государственными коммунальными предприятиями и регулируют их деятельность, возникает очевидный конфликт интересов.

<sup>314</sup> Eurostat, 2007, *Consumers in Europe: Facts and Figures on Services of General Interest*.

<sup>315</sup> A Eberhard, 2007, *Infrastructure Regulation in Developing Countries: An Exploration of Hybrid and Transitional Models*, PPIAF Working Paper.

- **Независимое регулирование.** Подразумевается принцип независимости принимаемых решений. Существуют такие варианты, как регулирование максимальной цены (применяется в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии), регулирование доходности (применяется в Соединенных Штатах Америки) или предполагаемая операционная прибыль (применяется в Российской Федерации).
- **Контрактное регулирование,** применяемое во Франции.
- **Передача функций регулирования на внешний подряд третьей стороне,** например, регулирование посредством обзора тарифов, проведения сопоставительного анализа и разрешения споров. Подобные обзорные механизмы используются в Румынии, Сенегале и Чили.

Однако существует проблема масштаба. В рамках традиционной модели оказания коммунальных услуг, когда водоснабжение и санитарные услуги обычно регулируются на муниципальном уровне, национальному управлению крайне сложно осуществлять регулирование такого большого числа поставщиков. В сфере энергоснабжения, где число поставщиков, напротив, обычно невелико, а территории обширны, модель с использованием национального управления оказалась более эффективной.

#### D. ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Ситуация, при которой коммунальные предприятия, предоставляющие водоснабжение, санитарные услуги и энергоснабжение, принадлежат государству, остается доминирующей, однако вопрос собственности все же поднимается. В конце XX века проявлялась большая заинтересованность в приватизации, что на то время зачастую считалось беспрецедентным. В действительности частные поставщики коммунальных услуг существовали в течение многих поколений, а в XIX и XX веках в ряде европейских городов деятельность муниципальных поставщиков иногда переходила из-под государственного контроля под частный, а порой и обратно под государственный<sup>316</sup>.

Двоичное противопоставление государственного и частного владения может быть обманчиво в странах, где регулирование традиционно

осуществляется на основании контракта, как во Франции, в которой, к примеру, по нынешний день продолжает свою деятельность основанное в 1850-х годах предприятие *Compagnie Générale des Eaux*<sup>317</sup>. В таблице 1 приводятся различные контрактные модели, большинство которых, за исключением дивестиции, возникли в рамках французской службы водоснабжения. Французские коммуны отвечают за снабжение питьевой водой с 1789 года, однако в настоящее время снабжение обычно осуществляется частным оператором на основании договора<sup>318</sup>. Национальным законодательством установлены стандарты (например, принципы недискриминации в отношении клиентов и финансовой честности операторов). В мире были разработаны разные формы договоров, зачастую с использованием французских вариантов для применения на местном уровне, когда муниципалитеты вступают в качестве заказчиков, а частные операторы – подрядчиков.

На рубеже тысячелетий интерес к приватизации достиг своего максимума. В результате проведенного в 2009 году ОЭСР исследования участия частного сектора в отрасли водоснабжения были выявлены две причины тенденции увеличения вовлеченности частного сектора: «привлечение частного сектора воспринималось как способ улучшить зачастую неудовлетворительное качество работы государственных предприятий и/или привлечь необходимые инвестиции. Однако реальность не всегда соответствовала ожиданиям, и резкого притока частных инвестиций, на который возлагались большие надежды, не произошло»<sup>319</sup>.

С наступлением нового тысячелетия изменилось, в частности, соотношение участия в сфере водоснабжения. К 2000 году всего на пять международных компаний приходилось 80% населения, обслуживаемого частными операторами. В 1990–1997 годах на эти же пять компаний приходилось 53% всех контрактов, заключенных с частными службами водоснабжения. В 2002 году их доля сократилась до 23%, при этом они были преимущественно местными или региональными субъектами и смешанными структурами, когда, например, государственные компании осуществляют деятельность за рубежом, действуя как частные<sup>320</sup>. В 2007 году частные службы

<sup>317</sup> Под наименованием Veolia.

<sup>318</sup> S Trémolet and D Binder, 2010, *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les pays en développement* (AFD).

<sup>319</sup> ОЭСР, 2008 год, *Финансирование и ценообразование водных ресурсов: роль государственной политики, частного сектора и гражданского общества*, ENV/EPOC/GF/SD 2008.

<sup>320</sup> ОЭСР, 2008 год, см. цит. док.

<sup>316</sup> PS Juuti and TS Katko, 2005, *Water, Time and European Cities: History Matters for the Futures* (Watertime). См. работу тех же авторов, 2004, *From a Few to All: Long Term Development of Water and Environmental Services in Finland*.

Таблица 1. Варианты участия частного сектора

Модель	Собственники активов	Инвестиции	Получатели прибыли	Ответственные за обслуживание	Срок	Риски
Договор об управлении	государственные	государственные	государственные	частные	3–5 лет	государственные
Аренда или аффермаж	государственные	общие	частные	частные	8–15 лет	общие
Концессия	государственные	частные	частные	частные	25–30 лет	частные
СЭП	общие	частные	частные	частные	20–30 лет	частные
Дивестиция	частные	частные	частные	частные	бессрочно	частные

Примечания:

1. СЭП – это особая форма концессии (строительство–эксплуатация–передача), в рамках которой право собственности на построенный и функционирующий актив фактически остается за обслуживающей компанией в течение установленного срока, по истечении которого право собственности передается государству в обмен на оговоренную сумму. В краткосрочной и среднесрочной формах СЭП напоминает приватизацию.
2. Основная разница между арендой и аффермажем заключается в том, что по договору аренды вознаграждение обслуживающей компании зависит от тарифов для потребителей, а по договору аффермажа тарифы компании не связаны с тарифами для потребителей, хотя на компанию может возлагаться ответственность за прием платежей.
3. Для всех разновидностей, включая дивестицию, государственное регулирование тарифов является нормой.
4. «Традиционная» модель внешнего подряда имеет общие черты с договорами об управлении, однако последние обычно имеют более всеобъемлющий характер.

Источники: Principally Foster et al. 2005; also Guasch 2004.

водоснабжения из развивающихся стран обслуживали более 40% городского рынка развивающихся стран (не включая Китай, где применялись смешанные контракты). Согласно проведенному Филиппом Мареном по заказу Всемирного банка исследованию этого сектора, к 2007 году некоторые наиболее активные частные операторы «существенно сократили свою деятельность в развивающихся странах»<sup>321</sup>.

Тогда Марен и Исагирре заявляли, что энтузиазм, особенно в отношении концессий, который был характерным для 1990-х, ослабел: «контракты зачастую отражали чрезмерный оптимизм частных инвесторов и правительств, а социально-политические сложности, возникающие вследствие повышения тарифов до уровней, превышающих расходы, часто оказывались недооцененными. Финансовые рынки неохотно предоставляли финансирование без права регресса для проектов водоснабжения, часто устанавливая условие о подкреплении финансирования отчетом о финансовом положении спонсоров»<sup>322</sup>. К 2005 году 34% инвестиционных обязательств (11% контрактов), взятых с 1990 года, были отменены или не выполнялись, подав запрос на расторжение или

находившись на рассмотрении в международном арбитраже<sup>323</sup>.

Одной из причин непопулярности частных операторов были частые внесения изменений в контракты до момента выполнения обязательств. Особенно часто это происходило в Латинской Америке в последние годы прошлого столетия<sup>324</sup>. Другая причина кроется не в деятельности операторов, а в заключаемых с ними контрактах, в которых основное внимание уделялось не области охвата, а ценам. Например, для контрактов для двух зон Манилы существовали заявки, устанавливающие цены на уровне 26% (для восточной зоны) и 57% (для западной зоны) от цен, обозначенных до начала тендера. Это означало, что части населения, подключенной к системе водоснабжения, несказанно повезло, в то время как не имеющая коммуникаций бедная часть населения не получила ничего<sup>325</sup>.

Сокращение концессий представляло особый интерес с точки зрения финансирования капитальных затрат, поскольку именно концессии были источником частного финансирования, из чего и следует долгосрочный характер контрактов. Сокращение концессий служило

<sup>321</sup> P Marin, 2009, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries* (World Bank).

<sup>322</sup> P Marin and AK Izaguirre, 2006, *Private Participation in Water, Toward a New Generation of Projects?* (PPIAF/World Bank).

<sup>323</sup> Marin and Izaguirre, op. cit.

<sup>324</sup> J Guasch, 2004, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions* (World Bank Institute).

<sup>325</sup> P Marin, op. cit.

признаком перехода к более гибкой модели вовлечения частного сектора, т.е. путем аренды, аффермажа или простых договоров об управлении, указанных в таблице 1.

## Е. РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Рост спроса на участие частного сектора был вызван повсеместной неспособностью существующих в развивающихся странах структур обеспечить соответствующий их обязательствам уровень услуг. По большей части это было вызвано проблемой взаимосвязанности, причиной которой стала острая нехватка прибыли.

Согласно обследованию, проведенным к середине 2000-х годов агентством Global Water Intelligence, в более чем 100 городах всех уровней развития, примерно два из пяти городов (и девять из десяти в странах с низкими доходами) не были в состоянии покрыть даже затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание. 30% городов вносили определенный вклад в покрытие капитальных расходов, однако в странах с низкими доходами подобное встречалось крайне редко (всего в 3% случаев)<sup>326</sup>. В случае с электроснабжением ситуация была более устойчивая. Обследование, проведенное Всемирным банком, показало, что из 84 изученных стран с низким доходом почти треть не смогла покрыть затраты на эксплуатацию и управление. В мировом масштабе 41% стран внес лепту в покрытие капитальных расходов<sup>327</sup>.

Либо вышеперечисленные недостатки были ликвидированы правительствами, либо затраты были снижены в ущерб обслуживанию сетей снабжения, что привело к их упадку. Таким образом, последствия оказались еще более плачевными, чем данные, отраженные в финансовых отчетах. Во-первых, установление цен ниже затрат послужило для потребителей стимулом к чрезмерному потреблению (или в лучшем случае стало сдерживающим фактором для экономного потребления), что часто приводило к дефициту. Во-вторых, что особенно важно, искусственное занижение цен как для бедных, так и для богатых означало невозможность получения прибыли для финансирования расширения сетей снабжения.

Те, кому и так в жизни пришлось нелегко, остались без коммуникаций и обслуживания. Однако участие частного сектора также не гарантирует

решение этой проблемы, особенно если в контрактах не говорится о расширении сети коммуникаций. Вопрос заключается в том, будет ли подключение нового потребителя более выгодно, чем получать прибыль от существующей сети, или хотя бы не нести потери от подключения менее прибыльных потребителей, за исключением тех случаев, когда компания получает прямое указание увеличить область охвата. В отсутствие подобных требований или финансирования для их осуществления нынешние игроки оказались неспособны ответить на вызовы демографии и урбанизации. Наиболее ярко это демонстрируется развитием пригородных поселений в развивающихся странах. Именно на таких районах сконцентрированы ЦРТ и ЦУР, а следовательно, и РПООНЗП.

Поскольку энергоснабжение, водоснабжение и санитария являются важнейшими услугами, и отказаться от них не представляется возможным, население неподключенных районов зачастую было вынуждено заключать менее формальные соглашения<sup>328</sup>. Масштабы этого явления часто недооценивают, и происходит это отчасти из-за неформальности (и даже незаконности) соглашений, которая сама по себе затрудняет оценку, и отчасти из-за быстрого роста неформальных поселений и порой неловкого и даже враждебного к ним отношения. То же самое верно и в отношении мелких независимых поставщиков (МНП), появившихся по всему миру. Они могут представлять собой небольшие сети трубопроводов или линии электропередач, иногда поставляя услуг незаконно, подключившись к официальной сети; они могут быть точечными источниками, например, водоразборной колонкой или зарядной станцией для аккумуляторов, а также мобильными распространителями, например, водовозами на велосипедах и грузовиках или торговцами дровами, часто самостоятельно собирающими источники топлива. Они могут также вести незаконную водозабную деятельность в отсутствие санитарной системы. Иногда большая часть населения городов пользуется услугами МНП для снабжения питьевой водой. В первом десятилетии этого века этот уровень достигал 44% населения в Джакарте, 60% в Найроби, 66% в Конакри и 80% в Хартуме. В городах с лучшим снабжением к услугам МНП прибегала меньшая часть населения: например, в Дакаре этот показатель составлял 21%<sup>329</sup>.

Существование МНП можно определить как «вынужденное или умышленное». Существует

<sup>326</sup> Global Water Intelligence, 2004, *Tariffs: Halfway There* (Oxford).

<sup>327</sup> K Komives et al, 2005, *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* (World Bank).

<sup>328</sup> D Mitlin and D Satterthwaite, 2013, *Urban Poverty in the Global South*.

<sup>329</sup> M Kariuki et al, 2006, *Reaching Unserved Communities in Africa with Basic Services* (PPIAF).

тенденция ко второму типу, поскольку МНП все чаще воспринимаются как малые коммунальные предприятия, нуждающиеся в расширении и совершенствовании. Хорошо известен пример агуатерос в Асунсьоне и Сьюдад-дель-Эсте в Парагвае<sup>330</sup>. Неформальные службы постепенно получили признание и иногда осуществляют свою деятельность по лицензии, порой даже в качестве подпадающий под регулирование подрядчиков в рамках частных концессионных контрактах, как было в случае с «Инпарт Инжиниринг» в Маниле.

## Ф. ЦЕНЫ И СУБСИДИИ

Две основные причины недостаточного финансирования коммунальных предприятий заключаются в обеспечении доступных цен и опасения по поводу реакции потребителей на ценовую недоступность. Существует множество расчетов допустимой доли располагаемого дохода (подобные расчеты зачастую имеют теоретический характер, поскольку не может существовать максимально дорогой услуги в силу того, что высокая цена вынуждает потребителей обращаться к менее дорогому неформальному сектору). Программа развития Организации Объединенных Наций несколько раз рекомендовала установить 3-процентный лимит от дохода домохозяйств на покрытие затрат на питьевую воду, в то время как в Латинской Америке обычно используется общий 5-процентный максимум на водо- и энергоснабжение<sup>331</sup>. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии энергетическая бедность оценивается как превышающая 10-процентный порог, а сама концепция находит широкое применение среди других государств-членов Европейского союза. В действительности произвольное установление лимитов может привести к сокращению возможных вариантов. В тех случаях, когда семьи тратят гораздо больше средств в процентном отношении (затраты сильно выше 10% повсеместно встречаются в развивающихся странах) и огромное количество времени на переноску воды, даже снижение затрат на воду до 8% от дохода в существующих реалиях будет прогрессом, особенно при непосредственной близости места предоставления услуг. В ходе углубленного исследования, посвященного изучению состояния инфраструктуры африканских стран, было установлено, что ежемесячного счета в размере 10 долл. США за

энерго- и водоснабжение будет достаточно, чтобы полностью покрыть затраты на обеспечение потребления среднего африканского домохозяйства, и будет составлять от 1% до 4% доходов более обеспеченных клиентов, которые сейчас пользуются этими услугами. При этом тот же самый счет будет забирать от 7% до 15% домашнего бюджета бедного населения<sup>332</sup>. Тарифы, нацеленные на покрытие эксплуатационных затрат, могут значительно превышать возможности беднейших слоев населения, при этом существует подтверждение того, что резкое повышение тарифов может привести к самостоятельному отключению потребителей от сети.

Сколько же платит бедное население, не имеющее подключения к коммуникациям? Согласно вышеупомянутому исследованию, «в крупнейших городах Африки цены на альтернативные центральному водоснабжению предложения выше в 1,3 раза для малых сетей водоснабжения и в 10–20 раз выше для мобильных распространителей». В качестве альтернативы электричеству неподключенные потребители используют более дорогостоящие источники, например свечи, керосин, автомобильные аккумуляторы, дрова и уголь. В Мали выработка одного киловатт-часа с помощью этих источников обходится в десять раз дороже, чем из электросети, доступ которой имеется только у 13% населения<sup>333</sup>.

Это еще один наглядный пример синдрома «бедные платят больше», который в данном руководстве упоминался уже несколько раз. У этого синдрома есть несколько аспектов:

- бедные платят больше за учетную единицу, поскольку зависят от высокочрезвычайно затратных мелких независимых поставщиков;
- более обеспеченное население получает льготы в виде тарифов ниже эксплуатационных затрат, что недоступно для бедных;
- возможно, что бедные, будучи налогоплательщиками, оплачивают эти льготы;
- стоимость подключения может достигать суммы, необходимой для компенсации убыточных тарифов, что еще более усложняет получение доступа для бедных;

<sup>330</sup> B Dardenne, 2006, *The Role of the Private Sector in Peri-Urban or Rural Water Services in Emerging Countries* (Paris, OECD).

<sup>331</sup> H Smets, 2009, *Access to Drinking Water at Affordable Prices in Developing Countries* (Options Méditerranéennes); M Fay and M Morrison, 2007, *Infrastructure in Latin America and the Caribbean* (World Bank/PPIAF).

<sup>332</sup> SG Bannerjee and E Morella, 2011, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives* (World Bank).

<sup>333</sup> V Foster and C. Briceno-Garmendia, 2010, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation, Summary of Main Findings* (World Bank).

- неподключенное бедное население вынуждено тратить время на переноску ресурсов;
- предоставляемые бедному населению альтернативные услуги зачастую оказываются низкокачественными и даже опасными.

Тот факт, что бедное население платит больше за учетную единицу, в некотором роде намекает на то, что в конечном счете произойдет переход от существующей модели регрессивных льгот для обеспеченного населения и непредоставления услуг беднейшим слоям к новой модели. В том же исследовании делается вывод, что «даже если предоставить бедным домохозяйствам доступ к коммунальным услугам по тарифам, позволяющим возместить эксплуатационные затраты, для них это будет лучше, чем сейчас, когда они прибегают к услугам альтернативных служб. Подразумевается, что в конечном счете субсидирование затрат на подключение может оказаться более справедливым и затратоэффективным направлением реализации государственных средств»<sup>334</sup>. В этом случае субсидирование потребления вместо подключения представляется неверной стратегией. Исходя из этого, существует два подхода к защите бедного населения при постепенном отказе от субсидирования потребления: посредством тщательно выверенных «социальных» тарифов или прямого субсидирования отдельных домохозяйств.

## 1. Тарифные меры

Тарифные меры, принимаемые поставщиками услуг для помощи потребителям с низкими доходами, обычно принимают форму установленного начального уровня потребления по убыточной цене (а порой и на бесплатной основе) с применением прогрессивной шкалы тарифов. Чаще всего прогрессивную шкалу критикуют за ее неизбирательность, т.е. все потребители платят по низким тарифам за начальный объем потребления. По этой причине повышение порогового значения до слишком высокого уровня приведет к размыванию доходной базы коммунального предприятия.

Тарифные меры подвергаются жесткой критике за «ошибочное включение» (предоставление субсидий лицам, не считающимся нуждающимися) и «ошибочное исключение» (нуждающиеся потребители не получают причитающейся им выгоды)<sup>335</sup>. Например, согласно Докладу о

глобальном мониторинге Всемирного банка за 2014–2015 годы, «в странах с низкими и средними доходами субсидирование энергоснабжения без учета финансового положения (за исключением субсидий на керосин в странах с низкими доходами) приносит 20% богатейших домохозяйств выгоду, которая оказывается в шесть раз больше, чем выгода, извлекаемая 20% беднейшего населения»<sup>336</sup>. При этом следует отметить, что существует множество стоящих на пороге нищеты семей, которых необходимость оплачивать тарифы, полностью покрывающие эксплуатационные затраты, вернет обратно в нищету.

Существуют примеры разумно составленных порогов прогрессивной шкалы, которые помогли бедным потребителям избежать проблемы повышения тарифов, не подрывая при этом доходы поставщика услуг. Например, до недавнего времени служба энергоснабжения Сербии предоставляла всем пользователям системы по низкой цене до 350 кВт/ч в месяц, что является классическим типом прогрессивной шкалы, который используется во многих странах. Во время повышения цен в 2011 году льготы на потребление сумели оградить бедные слои населения, и общее повышение тарифов на электроэнергию на 13,5% незначительно сказалось на энергетической бедности<sup>337</sup>. Причина этого состоит в том, что тарифы на начальный уровень энергопотребления остались без изменений, что подтверждает верный выбор порогового значения. Сербские домохозяйства, находящиеся за чертой бедности, потребляют особенно мало электроэнергии, примерно 300 кВт/ч в месяц, что существенно ниже средних показателей по стране. Таким образом, сохранение тарифа на начальный уровень потребления без изменений позволило защитить домохозяйства, получающие меньше остальных в системе распределения доходов, в сложный для сербского общества период.

Можно заявить, что лучше всего установить пороговое значение прогрессивной шкалы примерно на уровне среднего потребления среди бедных домохозяйств. Повышения уровня сделает более проблематичным компенсацию затрат за счет потребителей, чье потребление может превышать пороговое значение, однако сами они могут испытывать трудности.

<sup>334</sup> V Foster and C. Briceno-Garmendia, op. cit.

<sup>335</sup> Наиболее полный анализ см. в документе K Komives et al, op. cit.

<sup>336</sup> Всемирный банк, 2015 год, «Доклад о глобальном мониторинге за 2014–2015 годы».

<sup>337</sup> A Cojocaru and C Ruggeri Laderchi, 2012, *Balancing Act: Cutting Subsidies, Protecting Affordability and Investing in the Energy Sector in Eastern Europe and Central Asia* (World Bank).

## 2. Содействие с проверкой на нуждаемость

Альтернативой помощи бедным домохозяйствам посредством регулирования цен является оказание помощи через доходы, и именно эта практика получает поддержку многих экспертов Всемирного банка и других учреждений, которые предпочитают четкое разграничение между предоставлением услуг, с одной стороны, и поддержки дохода – с другой.

Эта кажущаяся простой логика сталкивается с такой проблемой, как сопротивление потребителей. Содействие с проверкой на нуждаемость – это инвазивная, дорогостоящая практика, сталкивающаяся с повсеместным непринятием помощи, обычно затрагивающая лишь малую часть удовлетворяющих требованиям лиц, даже в рамках таких вызывающих восхищение программ, как применяемые в Чили прямые субсидии на водо- и энергоснабжение<sup>338</sup>. Подобные субсидии часто не работают отчасти потому, что люди не любят подавать на них заявления, считая их унижительными, и отчасти из-за огромного пакета требуемых документов. Для определения процентного показателя дохода домохозяйства необходимо понять, что является доходом, и это является непростой задачей. Чтобы избежать недостоверной картины, необходимо определить доход за конкретный период. Сколько должен длиться этот период? Какие доходы следует оценивать? Личные? Доходы родителей? Других членов семьи? Следует ли учитывать сбережения?

Особо неэффективными оказались механизмы социальной поддержки конкретных секторов, оплачиваемые государственными органами, зачастую через отделения социальной помощи, поскольку обычно они имеют дело с относительно небольшой частью потребительских расходов – например, по нашим наблюдениям, с 10% располагаемого дохода. Более того, если топливная бедность вытекает из неэкономичности бытовых приборов и низкого качества жилья, содействие с проверкой на нуждаемость мало влияет на корневую проблему, а на государство ложится бремя по дальнейшим выплатам по поддержке доходов при продолжающемся неэффективном расходовании энергии домохозяйствами. Эффективным и устойчивым методом решения этой проблемы является установление тарифов, покрывающих эксплуатационные расходы, и сокращение энергопотребления, что позволит сохранить коммунальные платежи на том же уровне, и при этом защитить бедное население. Правительство

<sup>338</sup> K Komives et al, op. cit.

Гонконга (Китай) оказывает поддержку определенным категориям потребителей, тем самым делая вклад в энергосбережение. Большим преимуществом программ энергосбережения является то, что, несмотря на большую в социальном плане нагрузку, чем в случае целевой помощи через поддержку доходов или установление тарифов, они приносят пользу всем в виде сокращения потребления, а следовательно, и снижения загрязнения окружающей среды<sup>339</sup>. Более совершенные бытовые приборы и более энергоэффективное жилье также могут принести пользу в будущем.

## G. ОЦЕНКА В КОНТЕКСТЕ ЦРТ/ЦУР

Согласно докладу Организации Объединенных Наций о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2015 год, около 660 млн людей используют устаревшие источники водоснабжения, и 2,4 млрд людей не имеют доступа к санитарным сооружениям удовлетворительного качества<sup>340</sup>. Провозглашая ЦРТ в 2015 году, Организация Объединенных Наций сообщила, что 1,2 млрд людей по всему миру не имеет доступа к электроэнергии. Впрочем, с момента публикации предыдущего руководства ситуация в области телекоммуникаций изменилась. В настоящее время используется 7 млрд мобильных телефонов, способных выполнять все более сложные функции. Отчасти благодаря этому в настоящее время Интернет становится новым видом коммунальных услуг<sup>341</sup>.

Был достигнут прогресс в деле решения одной и важнейших проблем, а именно интеграции неформальных поселений. Согласно докладу Организации Объединенных Наций о ходе выполнения целей развития тысячелетия за 2015 год, в городах развивающихся стран число людей, живущих в трущобах, оценивается более чем в 880 млн человек против 792 млн в 2000 году и 689 млн в 1990 году. Однако доля городского населения развивающихся регионов, живущего в трущобах, сократилась с примерно 39% в 2000 году до 30% в 2014 году. Это похоже на успех, и соответствующая задача ЦРТ была достигнута, однако абсолютное число горожан, живущих в трущобах, продолжает увеличиваться, что отчасти обусловлено повышением темпов урбанизации, ростом населения и отсутствием

<sup>339</sup> См. анализ для Совета по делам потребителей Гонконга (Китай), 2014 год, *Searching for New Directions: A Study of HK Electricity Market*.

<sup>340</sup> UNDP, 2015, *Millennium Development Goals report*, имеется по адресу <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>.

<sup>341</sup> UNDP, 2015, *MDG report*, op. cit.

соответствующей земельной и жилищной стратегии. Во всех регионах Африки южнее Сахары сохраняется преобладание трущоб, и в 2014 году число горожан, живущих в трущобах, оценивалось в 55%. Впрочем, этот показатель указывает на снижение почти на 10 п.п. по сравнению с 2000 годом. Это пример, когда «бежишь со всех ног, чтобы только остаться на том же месте», при этом существуют негативные факторы, вызванные местными и региональными конфликтами, которые приводят к увеличению числа трущоб. В Ираке, например, в период с 2000 по 2014 год их число выросло более чем на 60%<sup>342</sup>.

## Н. ГАРАНТИИ СОБЛЮДЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Указанные выше трудности и предложения по их преодолению, возможно, упускают некоторые достаточно принципиальные вопросы, касающиеся качества услуг и работы с клиентами. Некоторые из этих вопросов затрагиваются в стандарте ИСО 24510 (2007 год) «Деятельность, связанная с услугами питьевого водоснабжения и удаления сточных вод: руководящие указания по оценке и улучшению услуги, оказываемой потребителям», в котором предпринимаются попытки повысить качество работы с клиентами. В основе стандарта лежит надежда на то, что он позволит повысить клиентскую ответственность, в том числе в области собираемости платежей, и запустит самоподдерживающийся цикл повышения стандартов и расширения сетей. Здесь следует привести цели, предложенные представителями потребителей для включения в стандарт ИСО 24510, поскольку этот стандарт широко используется в Латинской Америке, а в момент составления данного руководства этап заключительного одобрения проходил аналогичный стандарт для услуг энергоснабжения (ИСО 50007)<sup>343</sup>.

- Рассматриваемый стандарт должен применяться к **«несетевым» системам**, т. е. тем системам, которые не обязательно имеют физическое подключение и полностью интегрированы. Стандарт должен охватывать такие услуги, как доставка питьевой воды автоцистернами и распространение бутилированной воды или обслуживание туалетов, не оборудованных системой смыва, и очистка выгребных ям. Кроме того, люди, не получающие обслуживания, должны

иметь право знать, когда они будут обслуживаться.

- **Принцип справедливого распределения услуг.** Если существующие сети допускают перерывы в подаче воды (что часто имеет место), то перерывы необходимо распределять на справедливой основе, избегая ставшей привычной для многих стран дискриминации бедных районов.
- Должны существовать **договорные права на услуги.** Договоры должны подразумеваться, т. е. не обязательно существовать в форме индивидуального бумажного договора для отдельных домохозяйств. Разумеется, договорные права должны быть зафиксированы в письменной форме, чтобы люди могли воспользоваться своими правами, однако потребитель должен иметь возможность заявить о своих правах, не имея в своем распоряжении письменного договора. Это имеет особое значение для неграмотных людей – значительной части взрослого населения земли.
- Необходимо обеспечить **общественное участие в регулировании предоставления услуг**, при этом не обязательно во внутрифирменном управлении, хотя от такой возможности не стоит отказываться в тех случаях, когда развиваются такие модели, как кооперативы. Для такого участия потребуются создать форумы и распространять соответствующую информацию в доступной форме.
- **Разрабатываемые методы оплаты должны быть удобными для людей с низкими доходами.** Например, хорошо известно, что потребители с низкими доходами предпочитают делать частые небольшие платежи и тем самым часто подтверждают, что готовы платить не меньше, чем более обеспеченные потребители.
- **Тарифы следует поставить в зависимость от ряда факторов, среди которых – платежеспособность населения, производственные издержки, динамика цен в сопоставлении с прошлыми периодами и доходность капитала, как государственного, так и частного.** Не существует конкретного ответа, какой фактор должен быть главным: это зависит от стратегических решений, принимаемых на местном уровне.

<sup>342</sup> UNDP, 2015, *MDG report*, op. cit.

<sup>343</sup> R Simpson, 2007, *The ISO Draft Standard for Water and Waste Water Services* (Kampala, Uganda, World Bank Institute).



Одно из простейших изменений к лучшему, способных снизить необходимость повышения тарифов, – рост собираемости платежей. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой сообщается о чрезвычайно низком уровне собираемости, примерно 35%<sup>344</sup>. В условиях, когда широко известно, что многие потребители предпочтут не платить, повышение тарифов может иметь провокационный характер, поэтому повышение собираемости позволит одновременно увеличить доходы и, установив более умеренные тарифы, стимулировать готовность платить. В Восточной Африке благодаря появлению системы «М-Песа» поставщики услуг, например «Кения лайт энд пауэр», смогли ввести возможность оплаты с мобильного телефона, что способствует сокращению длинных очередей в местах оплаты. Для повышения дохода крайне важно упростить порядок оплаты.

Прочие инновации, для некоторых кажущиеся спорными, включают возможность выбрать уровень обслуживания (например, часы предоставления или напряжение электросети), когда может предоставляться хотя бы частичное обслуживание. Например, такой вариант был предложен после проведения консультаций в отдаленных деревнях на востоке Сенегала<sup>345</sup>. Такой подход можно критиковать как пример двойных стандартов, однако он хотя бы позволяет предоставлять обслуживание малоимущим потребителям. В руководящих принципах 72 и 76 РПООНЗП предусмотрены разные уровни оказания услуг водо- и энергоснабжения, и в обоих руководящих принципах говорится о выборе «соответствующих уровней обслуживания, качества и технологий».

Шаги в отношении уровней обслуживания могут приниматься на основе обсуждения с потребителями или, скорее, потенциальными потребителями. Имеются богатые традиции участия потребителей в управлении этими секторами, что вновь отмечается в руководящих принципах 72 и 76 РПООНЗП. Всеобъемлющее исследование, проведенное группой исследователей под руководством Мейке ван Гиннекен, выявило различные степени вовлеченности потребителей в секторе водоснабжения, в том числе в том, что касается информирования, обсуждений, участия, а также возмещения и правовой защиты<sup>346</sup>. Некоторые модели участия оказались особенно успешными;

часто отмечается опыт бразильского города Порту-Алегри. С другой стороны, одна из самых больших историй успеха в секторе коммунальных услуг – служба водоснабжения Пномпеня, которая вообще не использовала модель широкого участия, а, напротив, полностью регулировалась государством<sup>347</sup>.

## I. ВНЕДРЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Нововведения в политике последних лет, например конкуренция сетей, конкуренция в сфере транспортных услуг общего пользования и розничной торговли, а также внедрение новых моделей собственности (отделение функции собственности от функции управления, разделение функций снабжения и сбыта и их передача разным компаниям), преследовали цель достижения рыночной эффективности при управлении государственной собственностью. Остается открытым вопрос успешности внедрения конкуренции в секторе коммунальных услуг, отчасти из-за уделения внимания цене в ущерб территориальному охвату, а отчасти потому, что, получив возможность выбора поставщика, многие потребители делают неверный выбор и в результате платят больше, чем они платили бы прежнему поставщику услуг<sup>348</sup>.

Очевидным исключением, где эти сомнения не оправданы, является сектор связи, где поразительное развитие мобильной телефонии в условиях более либерализованного режима по сравнению со старыми стационарными сетями, позволили достичь выдающегося успеха, который повторился, особенно в Восточной Африке, в области развития мобильных банковских и других финансовых услуг. В большой степени, а может быть, и практически полностью, это стало возможным благодаря технологическому прогрессу, позволившему сократить потребность в начальных инвестициях, и низким первоначальным издержкам как для поставщиков услуг, так и для потребителей. Следует помнить, что подавляющее большинство абонентов мобильной телефонной связи в Африке используют предоплатные сим-карты, что в значительной степени снижает коммерческие риски поставщиков<sup>349</sup>. Другими словами, сектор связи все больше и больше теряет черты естественной монополии. Однако существует опасность, что могут возникнуть

<sup>344</sup> AICD, 2011, op. cit.

<sup>345</sup> Agence Senegalaise d'électrification, 2010, *Etude du plan d'électrification de la concession de Matam-Ranerou-Bakel*.

<sup>346</sup> M van Ginneken et al, 2008, *Ways to Improve Water Services by Making Utilities More Accountable to Their Users* (World Bank).

<sup>347</sup> E Sonn Chan et al, 2010, *Sharing the Reform Process: Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority* (Mekong Water Dialogues).

<sup>348</sup> J Hills, 2012, *Getting the Measure of Fuel Poverty: Final Report of the Fuel Poverty Review* (London School of Economics).

<sup>349</sup> AICD, op. cit.

новые монополии на стыке финансовых и телекоммуникационных услуг, предоставляемых компаниями одного холдинга. Растущая обеспокоенность наблюдается в Кении и даже в Сомали, где денежные переводы с помощью телефонной связи являются важным источником дохода. В ближайшие годы будет необходимо уделить внимание этим вопросам, и для их решения потребуется привлечь принципы конкуренции.

### 1. Конкуренция в розничной торговле

«Выбор розничного поставщика» – это новое решение, впервые использованное в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в конце прошлого века и воспринятое в энергетических директивах Европейского союза. На данный момент большинство потребителей предпочитают сохранять поставщика с регулируемыми тарифами, если такая возможность им предоставлена, как, например, во Франции. Согласно документу, подготовленному сотрудниками Европейской комиссии в 2011 году, «доля потребителей, меняющих поставщиков, в целом низка, особенно среди домохозяйств, при этом число исключений крайне невелико. Это можно объяснить тем, что цены, предлагаемые различными поставщиками, недостаточно привлекательны с экономической точки зрения, чтобы оправдать усилия потребителей по переходу к другому поставщику <...> Этот вывод также подтверждается тем, что по показателям объема доля сменивших поставщика потребителей оказывается выше, чем по данным счетчиков потребления, и, таким образом, при более высоком объеме потребления выгода перехода к новому поставщику оказывается большим стимулом»<sup>350</sup>. Другими словами, основными бенефициарами потребительского выбора, скорее всего, будут крупные промышленные или коммерческие потребители<sup>351</sup>. Кроме того, затраты на организацию перехода крайне высоки. В 1990 году, когда конкуренция в розничной торговле электроэнергией, поставляемой мелким потребителям, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии еще не была разрешена, всего 5% платежей бытовых потребителей шли на покрытие таких производственных затрат, как выставление счетов и снятие показаний счетчика. В середине прошлого десятилетия этот показатель составил 30%<sup>352</sup>. По сути за счет тех,

кто остался со старыми поставщиками, ведется перекрестное субсидирование тех, кто перешел к другому поставщику и получил от этого выгоду.

Конкуренция в розничной торговле вызвала рост интереса к такой новой роли потребительских ассоциаций, как коллективный покупатель на энергетических аукционах. Последними примерами служат испанская Организация потребителей и пользователей и французский Федеральный союз потребителей. Ассоциации принимают заинтересованных потребителей, а затем от их имени ведут коллективные переговоры, добиваясь более низких тарифов и лучших условий, чем те, которых смогли бы получить потребители, действующие самостоятельно. Число заключаемых в конечном счете договоров ниже, чем число принятых потребителей (примерно половина во Франции и гораздо меньше в Испании), однако те, кому удастся заключить договор, могут существенно сэкономить: 196 евро в год в первом туре аукционов во Франции в 2013 году. Подобная коллективная деятельность может приносить пользу членам, но может ли она приносить ее и нечленам? Ассоциации утверждают, что давление, которое они оказывают, приводит к понижающему нажиму на тарифы компаний, так что получить выгоду могут все потребители. Однако в свете того, что конкуренция в розничной торговле, по всей видимости, повлекла за собой и существенные (причем по большей части скрытые) административные издержки, итоговая выгода для всех потребителей остается неочевидной.

### 2. Исключительные права

Неудачи политики конкуренции в применении к коммунальным услугам совсем не обязательно означают, что единственным решением является сохранение исключительных прав. Поразительный пример трущоб в Дар-эс-Саламе в Танзании<sup>353</sup> показывает, что открытие рынков и допуск нескольких поставщиков услуг (в том числе неформальных) имеет важнейшее значение для благосостояния потребителей. Наоборот, предоставление исключительных прав может привести к негативному эффекту снижения стандартов. В данном случае речь шла об обслуживании туалетов и выгребных ям, на которое у городских властей была монополия. Поскольку существующая служба была не в состоянии удовлетворить спрос, более зажиточные клиенты пользовались системой «экспресс-услуг» по очистке выгребных ям с помощью насосного оборудования, в то время как бедное население прибегало к услугам «золотарей» для ручной очистки ям, отходы

<sup>350</sup> EC, 2011, *Report on Progress in Creating the Internal Gas and Electricity Market* (9 June).

<sup>351</sup> Power United Kingdom, 2002, *Prices Fall for Some but Stay the Same for Others*.

<sup>352</sup> S Thomas, 2006, *The grin of the Cheshire cat*, *Energy Policy* 34(15): 1974–1983.

<sup>353</sup> PPIAF, 2012, *Lessons Learned: Small-Scale Service Providers have a Contribution to Make*.

из которых незаконно выбрасывались, что вызывало протесты местных жителей. Иногда ассенизаторы становились жертвами нападений, в результате чего свою и без того неприятную и опасную работу им приходилось выполнять под покровом темноты. Один из рассматривающих этот пример авторов Мукаме Кариюки выступала за то, чтобы муниципалитеты отказались от своей монополии, узаконив оказание услуг альтернативными поставщиками на основе специального законодательства, например предусматривающего регистрацию в качестве юридического лица организаций на уровне общин. Со временем некоторые ее рекомендации были использованы (лицензирование и доступа к местам вывоза жидких бытовых отходов), а ситуация улучшилась настолько, что были снижены тарифы и увеличилась доля обслуживаемого населения. Использование правовой монополии в данном случае оказалось контрпродуктивным и привело к уходу из отрасли компетентных независимых поставщиков.

## **J. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Открытие рынков коммунальных услуг становится все более распространенным как в развивающихся, так и в развитых странах. В результате распространения мобильной телефонной связи и увеличения автономного производства энергии в условиях децентрализации производства энергии отношения между поставщиками и потребителями коренным образом меняются. Когда потребительский выбор становится осуществимым, как в секторе связи, политика защиты прав потребителей переключается с регулирования коммунальных услуг на стандарты в области торговли и политику конкуренции. В отрасли услуг водоснабжения и санитарии этого по большей части еще не произошло, в то время как сектор энергоснабжения постепенно оказывается в промежуточном положении, по мере того, как развитие технологий делает возможной децентрализацию. Модели предоставления коммунальных услуг становятся все более разнообразными как внутри секторов, так и между ними.

## XVI. Продовольствие для всех

### A. ПРАВО НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ

Право на продовольствие признается в международном праве, в частности в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года<sup>354</sup>. В 1999 году Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам постановил, что право на продовольствие реализуется, когда каждый человек «в любое время имеет физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагает средствами его получения»; Комитет определил, что «основное содержание» этого права подразумевает «наличие продовольствия, которое по своему количеству и качеству позволяет удовлетворять потребности людей в рационе питания, не содержащем вредных веществ и приемлемом для конкретной культуры»<sup>355</sup>. Так как доступ к продуктам питания является одним из прав человека, то он представляет собой отдельное требование к государству и порождает отдельные права и связанные с ним обязательства государства, выполнение которых может обеспечиваться в судебном порядке.

### B. ПРОДОВОЛЬСТВИЕ В РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Наиболее явное упоминание темы продовольствия в РПООНЗП содержится в разделе V.K «меры, касающиеся конкретных областей»; эта тема упоминается в руководящем принципе 69, согласно которому продовольствию необходимо уделять первоочередное внимание и, наряду с другими продуктами, обеспечивать контроль качества товаров, наличие адекватной и надежной системы распределения, стандартизированной международной маркировки товаров и информации, а также проведение просветительских и исследовательских программ в этой области. В руководящем принципе 70 содержится прямой

<sup>354</sup> Статья 11.1 касается «права каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание». Статья 11.2 касается «основного права на свободу от голода и недоедания».

<sup>355</sup> Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), 1999 год, «Право на достаточное питание», документ E/C.12/1999/5.12.

призыв к государствам-членам учитывать «необходимость обеспечения продовольственной безопасности для всех потребителей», однако в этой связи основное внимание уделено необходимости следовать нормам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), международному органу по продовольственным стандартам «Кодекс алиментарииус» или, в случае их отсутствия, «другим общепринятым международным продовольственным нормам». В руководящем принципе 5a установлена новая «законная потребность»: «доступ потребителей к товарам и услугам первой необходимости», что подразумевает доступ к продовольствию; непосредственно за этим следует принцип 5b «защита потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении». Другие упоминания темы продовольствия содержатся в руководящем принципе 21 «фальсификация продуктов питания» как практика, которую необходимо пресекать и за которой требуется установить контроль, и в очередной раз в руководящем принципе 44a в качестве составной части программ просвещения потребителей наряду с питанием и заболеваниями, вызываемыми пищевыми продуктами.

### C. НЕДОЕДАНИЕ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Как считает ФАО, продовольственная безопасность – это ситуация, при которой все люди реально могут иметь в достаточном количестве доступную по цене, безопасную и питательную пищу, приемлемую для данной культуры.

#### 1. Факты о голоде

Согласно докладу 2015 года о реализации ЦРТ<sup>356</sup>:

- по оценкам, в 2015 году 825 млн человек все еще жили в крайней нищете и 800 млн человек все еще страдали от голода;
- рост свыше 160 млн детей в возрасте до 5 лет не соответствовал норме в связи с недостаточным питанием;

<sup>356</sup> [http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf).

- каждый седьмой ребенок в мире имеет пониженную массу тела (этот показатель снизился по сравнению с 1990 годом, когда он составлял 25%).

Это означает, что приблизительно каждый девятый человек недоедает. Подавляющее большинство таких людей (780 млн человек) живут в развивающихся регионах планеты. Хотя эти цифры пугают, в развивающихся регионах наблюдается тенденция сокращения доли недоедающих людей, уменьшившейся вдвое: с 23,3% в 1990–1992 годах до 12,9% в 2014–2016 годах, что очень близко к выполнению ЦРТ по борьбе с голодом.

Две трети этого снижения числа людей, страдающих от недоедания, в развивающихся регионах с 1990 года приходится на один Китай. Северная Африка близка к тому, чтобы искоренить проблему острой продовольственной уязвимости. Напротив, темпы снижения этого показателя в Карибском регионе, Океании, Южной Азии и Африке южнее Сахары слишком низки для достижения цели. В Южной Азии бремя голода выше всего в абсолютных цифрах – здесь недоедают около 281 млн человек.

В Западной Азии складывается совершенно иная ситуация. Несмотря на относительно небольшое число недоедающих людей и быстрый прогресс в уменьшении продовольственной уязвимости в ряде стран, прогнозы указывают на то, что людей, страдающих от недоедания, между 1990–1992 и 2014–2016 годами станет на 32% больше из-за войн, гражданских конфликтов и быстро растущего числа беженцев.

## 2. Ожирение как форма недоедания

Поколение назад показалось бы неуместным после предыдущего раздела начинать разговор об ожирении. Однако ожирение стало рассматриваться как форма недоедания; к тому же от ожирения страдают люди не только в наиболее развитых странах. В результате имевших общественный резонанс решений государств о введении налога на сахар, в частности в Мексике<sup>357</sup>, и объявления правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о введении подобного налога в соответствии с его проектом нового бюджета на 2016 год эта проблема вышла на передний план. Согласно данным медицинской статистики ОЭСР, в 2012 году в этой организации страной с самым высоким числом людей старше 15 лет, страдающих от ожирения, стала Мексика, один из

наименее развитых членом этой организации: в Мексике более 70% населения в возрасте старше 15 лет страдают от лишнего веса или ожирения<sup>358</sup>. Мексиканский показатель немногим выше аналогичного показателя в Соединенных Штатах Америки, однако в соседней Канаде эта цифра составляет 50%.

Начиная с 1980 года число людей, страдающих от ожирения, по всему миру практически удвоилось. Причиной 44% заболеваний диабетом, 23% появления ишемической болезни сердца и 41% возникновения некоторых видов рака являются избыточный вес и ожирение<sup>359</sup>. В мире около 42 млн детей младше 5 лет страдают от избыточного веса или ожирения, из которых 35 млн живут в развивающихся странах. ВОЗ опубликовала ряд рекомендаций о продаже продуктов питания и напитков детям, которые предусматривают меры саморегулирования, не имеющие статуса закона или подзаконного акта<sup>360</sup>. В 2014 году организации потребителей и активисты, взяв за образец Рамочную конвенцию ВОЗ по борьбе против табака, разработали проект конвенции, в которой отмечалось, что нездоровое питание опередило табак, заняв первое место в списке главных причин развития предотвратимых неинфекционных заболеваний (НИЗ)<sup>361</sup>. В конвенции предлагается широкий спектр мер, включая проведение просветительской работы, предоставление информации, контроль за рекламой, введение стандартов питания в государственных учреждениях, например в школах, а также других экономических мер, таких как налоги и субсидии. При этом в 2013 году расходы на рекламу продуктов питания и напитков всего лишь в одной стране достигли 136,53 млн долл. США, что равняется примерно 40% бюджета всей программы ВОЗ по борьбе с неинфекционными заболеваниями на 2016–2017 годы (340 млн долл. США)<sup>362</sup>.

Несмотря на то что правовой статус конвенции сильнее, чем статус рекомендаций, в проекте конвенции скорее не предусматриваются, а предлагаются такие меры, как введение налогообложения. Введение налога в Мексике

<sup>357</sup> E Donaldson, 2015, *Advocating for Sugar Sweetened Beverage Taxation: A Case Study of Mexico* (Johns Hopkins).

<sup>358</sup> Термин «лица, страдающие ожирением» определяется в этом отношении следующим образом: «жители с избыточным весом, здоровью которых угрожает высокое процентное содержание жира в организме», OECD Health Facts, 2012.

<sup>359</sup> World Obesity, 2014, *Recommendations Towards a Global Convention to Protect and Promote Healthy Diets* (World Obesity/CI).

<sup>360</sup> ВОЗ, 2010 год, *Свод рекомендаций по маркетингу пищевых продуктов и безалкогольных напитков, ориентированному на детей*, одобрен государствами—членами ВОЗ на шестьдесят третьей Всемирной ассамблее здравоохранения, резолюция WHA63.14.

<sup>361</sup> World Obesity, op. cit.

<sup>362</sup> www.statistica.com; WHO, *About WHO: WHO Programme Budget 2016–17*.

является классическим примером лоббирования со стороны гражданского общества с использованием тщательно сгруппированных фактов, в результате чего был введен акцизный сбор, что приведет к увеличению цены на сахаросодержащие напитки примерно на 10%<sup>363</sup>. Очевидно, что сегодня дискуссия по вопросу ожирения затрагивает не только более развитые страны.

### 3. Обеспечение продовольственной безопасности

Продовольственная безопасность часто ассоциируется с продовольственной самодостаточностью и необходимостью производить больше продовольствия. Однако в действительности она имеет намного большую связь с вопросами нищеты, занятости и получения доходов. Круг лиц, сталкивающихся с отсутствием продовольственной безопасности, не ограничивается теми потребителями, которые имеют недостаточный рацион питания в конкретный момент времени. Он включает в себя тех, кто не обладает стабильным и гарантированным доступом к продовольствию и кто рискует лишиться полноценного рациона питания.

Если страна сильно зависит от импорта продуктов питания, это делает ее восприимчивой к колебаниям цен и рыночной конъюнктуры, политическим потрясениям, а также к экономическим и финансовым манипуляциям со стороны влиятельных заинтересованных сторон. Благодаря уменьшению ограничений на импорт и снижению тарифов многие импортируемые и пользующиеся значительной поддержкой в виде субсидий продовольственные культуры становятся дешевле по сравнению с продукцией местных производителей. Подобный приток дешевой импортируемой продукции может привести к увеличению выбора потребителя, однако одновременно с этим способен лишить местных производителей средств к существованию и сделать их неконкурентоспособными. Вопрос, касающийся экспортных субсидий в богатых странах, преимущественно в Соединенных Штатах Америки и странах Европейского союза, стал камнем преткновения в торговых переговорах, в результате чего, наряду с другими факторами, застопорился Дохийский раунд переговоров ВТО. Экспортные субсидии применяются в случае существования разрыва между ценами на внутренних рынках стран-экспортеров и мировыми ценами, чтобы в случае установления

низких цен на международном рынке благодаря субсидиям экспортная продукция развитых стран оставалась конкурентоспособной. В ноябре 2015 года в рамках ВТО было достигнуто соглашение по постепенной ликвидации экспортных субсидий; это соглашение вступило в силу незамедлительно.

### D. ОПАСЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ПО ПОВОДУ БЕЗОПАСНОСТИ ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ

Безопасность пищевой продукции – это важнейший вопрос в сфере здравоохранения, поэтому необходимо защищать потребителей от продуктов питания и технологий их производства, представляющих угрозу здоровью или жизни людей. Вследствие увеличения трансграничного движения масс людей, живых животных и продуктов питания, а также высоких темпов урбанизации в развивающихся странах изменения способов обработки продуктов питания, рациона питания и появления новых патогенов возникают новые риски, связанные с безопасностью пищевой продукции. Относительная значимость этих рисков колеблется в зависимости от климатических условий, схем питания, уровня дохода и социальной инфраструктуры. Многие из этих рисков представляют большую угрозу в развивающихся странах, где антисанитария, непригодная для питья вода и связанное с этим загрязнение продуктов питания являются главными причинами развития диарейных заболеваний, от которых ежегодно гибнет около 1,7 млн детей. Диарея – вторая причина смерти детей в возрасте до 5 лет<sup>364</sup>.

Наряду с этим растут риски небезопасности пищевой продукции, связанные с современными методами ведения сельского хозяйства. Пестициды представляют опасность для здоровья в случае прямого контакта в сельскохозяйственных общинах в результате сельскохозяйственных работ и распыления этих веществ, а также в случае взаимодействия с токсичными остатками в продуктах питания и питьевой воде. Гормоны, ветеринарные препараты и антибиотики используются с целью борьбы с заболеваниями животных или для ускорения их темпов роста, однако некоторая их часть может оставаться в продуктах питания, попадающих на стол потребителя. Несоблюдение санитарных норм в процессе производства, обработки, транспортировки и хранения продуктов питания может также привести к их загрязнению.

<sup>363</sup> E. Donaldson, *op. cit.*

<sup>364</sup> ВОЗ, 2013 год, *Диарейные заболевания, изложение фактов № 330.*

Существуют два важных аспекта в сфере безопасности, влияющие на продовольственные системы:

- отмечается, что в последние два десятилетия во многих странах причиной появления микробиологических рисков и заболеваний, вызываемых пищевыми продуктами, являются передающиеся в основном через продукты питания микроорганизмы, такие как сальмонелла и кампилобактер;
- риски, связанные с химическими веществами, продолжают оставаться потенциальным источником болезней, вызываемых пищевыми продуктами. Химическими загрязнителями в продуктах питания являются, помимо прочего, природные токсины, такие как микотоксины и морские токсины, загрязнители окружающей среды, такие как ртуть и свинец, а также вещества естественного происхождения, синтезируемые растениями. Пищевые добавки, питательные микроэлементы, пестициды и ветеринарные препараты сознательно используются в пищевой цепочке; однако, прежде всего, необходимо получить гарантии того, что их применение безопасно.

В большинстве стран, в особенности в развивающихся странах, необходимо наращивать потенциал в сфере безопасности пищевой продукции. С целью совершенствования систем безопасности пищевой продукции во всем мире следует использовать как положительный, так и отрицательный опыт стран с развитыми системами подобного рода. Заболевания, вызываемые пищевыми продуктами, оказывают существенное воздействие не только на здравоохранение, но и на развитие.

## **Е. МЕХАНИЗМЫ В ОБЛАСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ НОРМ**

*Кодекс Алиментариус* был принят ФАО и ВОЗ в 1962 году с целью согласовать продовольственные нормы в различных странах. Он направлен на защиту здоровья потребителей (путем обеспечения доступа к качественной и здоровой пище) и соблюдение добросовестных практик в торговле продуктами питания. Действие Кодекса распространяется на подавляющее большинство стран, в которых проживает 98% населения планеты. В самом Кодексе существует ряд комитетов: по гигиене продукции животноводства и птицеводства;

пищевым добавкам и загрязняющим примесям; остаткам пестицидов; остаткам ветеринарных лекарственных препаратов в пищевых продуктах; гигиене пищевых продуктов; кормлению животных; биотехнологиям и общим принципам.

В 1995 году статус Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных (СФС) мер был укреплен благодаря заключению договора ВТО; ранее это соглашение имело статус кодекса. Одним из самых обсуждаемых моментов относительно Соглашения и торговых мер по обеспечению безопасности пищевой продукции был «принцип предосторожности», также известный как «осторожный подход». Согласно статье 5.7, состояние научных знаний может быть недостаточным для вынесения окончательного суждения по поводу того, необходимо ли запрещать тот или иной продукт, однако в то же время возможно применение осторожного подхода. Статья гласит: «в случаях, когда соответствующее научное обоснование является недостаточным, любой член может временно ввести санитарные или фитосанитарные меры на основе имеющейся надлежащей информации, однако должен стремиться получить дополнительную информацию, необходимую для более объективной оценки риска, и соответственно пересмотреть санитарную или фитосанитарную меру». Эта формулировка указывает на то, что осторожный подход должен быть ограничен во времени и направлен на уточнение уровня риска.

## **Ф. ОПАСЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ПО ПОВОДУ ГЕННОЙ ИНЖЕНЕРИИ**

Генная инженерия – это революционная технология. Основополагающее различие между традиционными методами селекции и методом генетических манипуляций заключается в том, что в первом случае происходит перенос генетического материала от особи одного вида к особи того же или схожего вида, в то время как во втором случае генетический материал переносится за пределы одного вида (например, между различными видами вирусов, бактерий, растений и животных).

Существовали опасения, что массовое выращивание генетически модифицированных монокультур может иметь серьезные негативные последствия для сохранения биоразнообразия, экологического равновесия систем жизнеобеспечения, дикой природы и окружающей среды. Генетически модифицированная продукция может привести к обострению проблем со здоровьем, например

к повышению устойчивости к антибиотикам вследствие использования генных маркеров, устойчивых к антибиотикам. С целью защиты прав потребителя на получение информации многие государства создали систему контрольных механизмов, включающих маркировку генетически модифицированной продукции, а также обязательную маркировку и сортировку странами-экспортерами своей экспортной продукции. Согласно многостороннему Картахенскому протоколу по биобезопасности (от 2000 года), необходимо помечать «живые измененные организмы» в ходе трансграничной торговли для предоставления возможности применить меры предосторожности.

В число государств, принявших закон о маркировке, входят Япония, Республика Корея, китайская провинция Тайвань, Новая Зеландия, Норвегия, Швейцария, Израиль и Российская Федерация. Этот список также включает в себя такие страны, как Китай, Австралия и Бразилия, где выращиваются генетически модифицированные культуры. В Европейском союзе маркировка обязательна, а продажа такой продукции законна, однако ситуация с выращиванием этих культур запутана в связи с национальными политическими курсами: так, в странах, являющихся крупными производителями сельскохозяйственной продукции, – во Франции, Германии, Италии и Венгрии – выращивание генетически модифицированных культур запрещено, тогда как в других странах, например в Испании и Англии, разрешено. Примечательно, что в этот список стран с действующим законом о маркировке не входят Аргентина, все страны Северной Америки (кроме Саудовской Аравии) и Африки (кроме ЮАР)<sup>365</sup>. Сообщается, что в приблизительно 38 странах действует запрет на выращивание генетически модифицированных культур; к таким странам относятся в том числе Российская Федерация и Турция – крупные производители сельскохозяйственной продукции<sup>366</sup>. Напротив, согласно имеющимся данным, 28 стран, включая крупных производителей сельскохозяйственной продукции – Соединенные Штаты Америки, Аргентину, Австралию и Канаду, – выращивают генетически модифицированные культуры<sup>367</sup>. В подобных условиях, когда списки стран культивирующих (или нет), маркирующих (или нет) и осуществляющих продажу этих культур

частично совпадают, потребителям невероятно сложно сделать осознанный выбор в условиях глобализованного рынка.

## G. ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Для того чтобы законодательство имело всеобъемлющий и комплексный характер, оно должно охватывать все стадии цепочки производства продуктов питания: первичное производство, обработку, транспортировку, распределение, продажу, а также поставки продовольствия и корм для животных. На всех стадиях правовая ответственность за обеспечение безопасности должна лежать на операторе. Процедуры обеспечения безопасности пищевой продукции должны включать в себя систему быстрого оповещения и меры по идентификации, которые будут применяться в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для урегулирования кризисов.

Существует несколько основополагающих задач нормативного подхода, охватывающего всю продовольственную цепочку. Например, Европейский союз в качестве общих целей своего продовольственного законодательства выделяет следующее:

- обеспечение защиты жизни и здоровья людей, а также защиты интересов потребителей;
- соблюдение справедливой практики в торговле;
- реализация свободного передвижения продовольственных товаров в Сообществе;
- следование международным стандартам.
- Важнейшие составляющие национальной системы продовольственного контроля, необходимые для эффективного функционирования национальной системы, можно представить в следующем виде:
  - наличие современного продовольственного законодательства;
  - проведение скоординированной политики со стороны центрального правительства в отношении продовольственного законодательства;
  - существование эффективной правоприменительной системы;
  - наличие надлежащих вспомогательных органов.

<sup>365</sup> <http://www.justlabelit.org/right-to-know-center/labeling-around-the-world/2016>. Список составлен на основе данных, собранных Центром продовольственной безопасности.

<sup>366</sup> <http://naturalrevolution.org/list-countries-banned-genetically-modified-food/2016>; <http://sustainablepulse.com/2015/10/22/gm-crops-now-banned-in-36-countries-worldwide-sustainable-pulse-research/#.VOGsgjMrlZu>

<sup>367</sup> <http://www.genewatch.org/sub-532326>.



В том, что касается обработанной пищевой продукции животного и растительного происхождения, беспокойство потребителей вызывает:

- проблема безопасности;
- условия производства;
- информация, предоставляемая потребителю;
- продукция, которая может оказать немедленное или отложенное воздействие на здоровье (например, в связи с наличием добавок, пестицидов, антибиотиков, гормонов роста и т. д.);
- особая восприимчивость определенных категорий потребителей (например, людей, страдающих от диабета, болезней сердца, аллергии и т. д.).

Таким образом, государства должны регулировать продовольственную сферу и сферу кормов, с тем чтобы устранить вышеупомянутые сомнения.

Как уже говорилось в главе X, важнейшей составляющей продовольственного законодательства является введение практики маркировки продукции с целью оповещения и просвещения потребителя. В связи с проблемами со здоровьем потребители с особыми требованиями в первую очередь заинтересованы в безопасности продукции.

Постепенно фокус внимания продовольственной политики сместился от безопасности пищевой продукции к «безопасности питания», в особенности в свете роста обеспокоенности проблемой ожирения. Во всем мире наблюдается изменение структуры питания в связи с тем, что потребители реже готовят пищу, используя сырые ингредиенты, и чаще покупают обработанную еду в расфасованном виде. За последнее десятилетие продажи расфасованной пищевой продукции по всему миру увеличились на 92%, достигнув в 2012 году объема в 2,2 трлн долл. США. Увеличение производства, продвижения и потребления обработанной вредной для здоровья пищевой продукции – продукции с высокой энергетической ценностью, малым содержанием питательных веществ, высоким содержанием жиров, соли или сахара – является главным фактором развития системы нездорового питания в странах с высоким, средним и низким уровнем дохода. Для потребителей расфасованной пищевой продукции, желающих сделать осознанный выбор режима питания, например, определить продукцию с высоким содержанием жиров, соли и сахара или выбрать наиболее полезный для здоровья продукт

среди упакованных товаров, информация о его питательных свойствах играет первостепенную роль<sup>368</sup>.

Закон о маркировке пищевой продукции должен предусматривать размещение на этикетках информации о:

- ее составе;
- добавках;
- генетических модификациях;
- минимальном сроке годности/дате истечения срока годности;
- массе нетто;
- стране изготовления, изготовителях, упаковщиках и дистрибьюторе;
- пищевой ценности.

## Н. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Миллионы людей все еще живут в условиях недостатка продовольствия или опасности нарушения системы продовольственного снабжения. На сегодняшний день удалось добиться успехов в исправлении торговых диспропорций, которые усугубляют ситуацию отсутствия продовольственной безопасности, однако существует ряд других крупных проблем, таких как изменение климата, что говорит о том, что опасность все еще сохраняется. Обсуждение проблемы недоедания теперь охватывает и проблему ожирения, которая не присуща лишь наиболее богатым странам мира; это говорит о том, что фокус внимания переместился от безопасности продуктов к сбалансированности питания, менее очевидному понятию, что привело к возникновению вопросов, связанных с маркетингом продуктов питания.

Несмотря на усложнение процесса снабжения продовольствием потребителей, нельзя допустить ослабления усилий, направленных на обеспечение безопасности отдельных видов продукции. В конечном итоге контроль за продовольственной системой в каждой стране зависит от ее национальной продовольственной политики и законодательства. Несмотря на то что на международном уровне были сделаны шаги

<sup>368</sup> *The Economist*, 2012, Food For thought, имеется по адресу: <http://www.economist.com/news/special-report/21568064-food-companies-play-ambivalent-part-fight-against-flab-food-thought>; R Moodie et al, 2013, Profits and pandemics: Prevention of harmful effects of tobacco, alcohol and ultra-processed food and drink industries, *The Lancet* 381:9867; D Stuckler et al, 2012, Manufacturing epidemics: The role of global producers in increased consumption of unhealthy commodities including processed foods, alcohol and tobacco, *PLoS Medicine* 9(6):e1001235; Consumers International, 2015, *Nutrition Labeling on Pre-Packaged Foods*.

по установлению стандартов благодаря усилиям Комиссии *Кодекса Алиментариус*, их выполнение и уровень контроля разнятся как внутри стран, так и между ними.

Таким образом, для защиты потребителей от угроз отсутствия продовольственной безопасности и небезопасной пищевой продукции, угрожающей жизни и здоровью, необходимо:

- обеспечить всеобщий доступ к чистой и питьевой воде и санитарным услугам;
  - обеспечить доступ к пищевым товарам посредством поддержания продовольственных запасов на случай возникновения чрезвычайных ситуаций;
  - применить недавно принятые соглашения, касающиеся субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции;
  - разработать механизмы контроля за маркетингом продовольственной продукции, в особенности направленном на детей;
  - разработать стратегии, направленные на сдерживание потребления напитков с очень высоким содержанием сахара;
  - поддерживать становление национальных систем продовольственного контроля, отвечающих международно-правовым нормам, как для поддержки местных производителей, так и для облегчения их деятельности на международных продовольственных рынках;
  - обеспечить прозрачность, открытость и участие заинтересованных сторон в процессе анализа рисков с целью создания условий для эффективного применения осторожного подхода;
  - побуждать и расширять возможности потребителей для участия в процессе установления национальных и международных продовольственных норм;
  - создать национальные комитеты *Кодекса Алиментариус* и проводить открытые заседания, на которых все заинтересованные стороны, включая потребителей, смогут выразить свое мнение для его включения в национальную позицию государства по нерешенным вопросам, стоящим перед органами Кодекса;
  - обеспечить безопасность пищевой продукции; представлять продукцию и осуществлять ее маркировку таким образом, чтобы не вводить потребителей в заблуждение;
  - убедиться в том, что все требования выплаты компенсации в связи с качеством пищевой продукции четко определены, не представляют сложности для понимания, правдивы и поддаются проверке;
  - убедиться в том, что меры по борьбе с заболеваниями, вызываемыми пищевыми продуктами, эффективны, безопасны, рентабельны, экологически устойчивы и приемлемы для потребителя.
-



