

КРАТКИЕ ОЧЕРКИ
ПРОБЛЕМАТИКИ



ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И НОВЫЕ РУБЕЖИ ОБОРОНЫ

© Куфтырев П.В. 2020

ЗАЩИТА ПРАВ ЛИЧНОСТИ

Права потребителя являются частью гарантированных государством прав личности, имея важное значение для благосостояния человека в обществе. Защита этих прав призвана установить равенство переговорных возможностей между сторонами спроса и предложения, особенно в отношении уязвимых категорий населения: детей, малоимущих, инвалидов и т.п.

ПООЩРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Идеальная модель рыночной экономики предполагает абсолютное равновесие между спросом и предложением, что требует наличия у их представителей равных возможностей: поставщики равноправным образом участвуют в конкурентной борьбе, предоставляя потребителям всю полноту информации о своих товарах и услугах заявленного уровня качества и компенсируя потребителям убытки при наличии проблем с этими товарами и услугами. В свою очередь, потребители обладают всей полнотой информации о характеристиках товаров и услуг и о формах и способах своей правовой защиты ещё до совершения покупки, и действуют информированно и разумно, приобретая товары и услуги потребного им качества по низшей цене, таким образом формируя конкурентную среду для производителей. Государство призвано своим вмешательством гарантировать отсутствие нарушений этого равновесия, создавая безопасный и упорядоченный рынок для потребителей через защиту их интересов и для производителей через защиту конкуренции и борьбу с монополиями, олигополиями и сговорами

СПРАВЕДЛИВОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЛАГ

Социально-ориентированная политика подразумевает снижение уровня неравенства путём распределения благ от богатых к бедным и от трудоспособных к нетрудоспособным и предоставления гарантий доступа малоимущих к важнейшим базовым товарам и услугам. В этом ключе защита прав потребителей направлена не на повышение доходов малоимущих через пенсии и пособия, а на повышение качества жизни через доступ к полноценному здравоохранению и образованию и через снижение их расходов на качественные товары и услуги первой необходимости



UN

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ООН

Третий руководящий принцип Резолюции 70/186 Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций “Защита интересов потребителей” от 22.12.2015 определяет “потребителя” как физическое лицо, независимо от его гражданства, действующее в первую очередь в целях удовлетворения личных, семейных или домашних нужд

EU

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В Директиве Европейского союза о правах потребителей дано следующее определение потребителя: это какое-либо физическое лицо, которое действует в целях, лежащих вне его торговой, коммерческой, деловой, ремесленной или профессиональной деятельности. Однако в Директиве также упоминается, что, когда договор заключается в целях, находящихся частично внутри и частично вне коммерческой деятельности лица и цель торговой деятельности ограничена настолько, что она не является преобладающей в общем контексте договора, это лицо также должно рассматриваться как потребитель



ИНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В Китайской Народной Республике ранее под потребителями понимались также и крестьяне, которые приобретают средства производства для сельского хозяйства. Другие страны, в том числе Вьетнам, Республика Корея, Индия и Филиппины, отразили в своих законах интересы крестьян-фермеров, мелких рыболовов, мелких торговцев и даже организаций, приобретающих товары для собственного потребления. В Австралии, Франции и Великобритании не было отдельного национального определения потребителя. В определениях Бельгии, Квебека и Уругвая открыто исключается профессиональное использование товаров. В то же время в нескольких юрисдикциях, в частности в странах Латинской Америки, 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)

ОСОБЕННОСТИ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ В ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ “ПОТРЕБИТЕЛЬ”

Субъектами потребления являются приобретатель, иной пользователь или третья сторона (например, член семьи)

Объектами потребления являются конечный, не предназначенный для производства или перепродажи товар, услуга и цифровой продукт (который не является ни товаром, ни услугой, а их особой комбинацией)

Некоторые юрисдикции (например, Индия) и исследователи ограничивают защиту интересов потребителей только правами покупателей. Такое ограничение может постепенно привести к исключению аспекта защиты потребителя в тех областях, где в нём существует острая потребность. К ним относятся, например, отрасли коммерческого страхования, некоторых иных финансовых услуг, государственные и частные пенсионные системы и, в некоторых аспектах, торговля цифровыми продуктами

Ошибка применения ограничительного определения получателей различных общественных или государственных услуг и социальных благ заключается в том, что может возникнуть неправильное видение, что защита потребителей состоит только в предоставлении им свободы расходовать принадлежащие потребителям средства, тогда как защита потребителей требуется там и тогда, где и когда происходит потребление, вне зависимости от его источника

Продолжается дискуссия в связи с непринятием термина “потребитель”, поскольку он ассоциируется с идеологией “потребительства” или “консюмеризма”, которая считается чрезмерно материалистичной, и, возможно, не вполне рациональной с экологической точки зрения

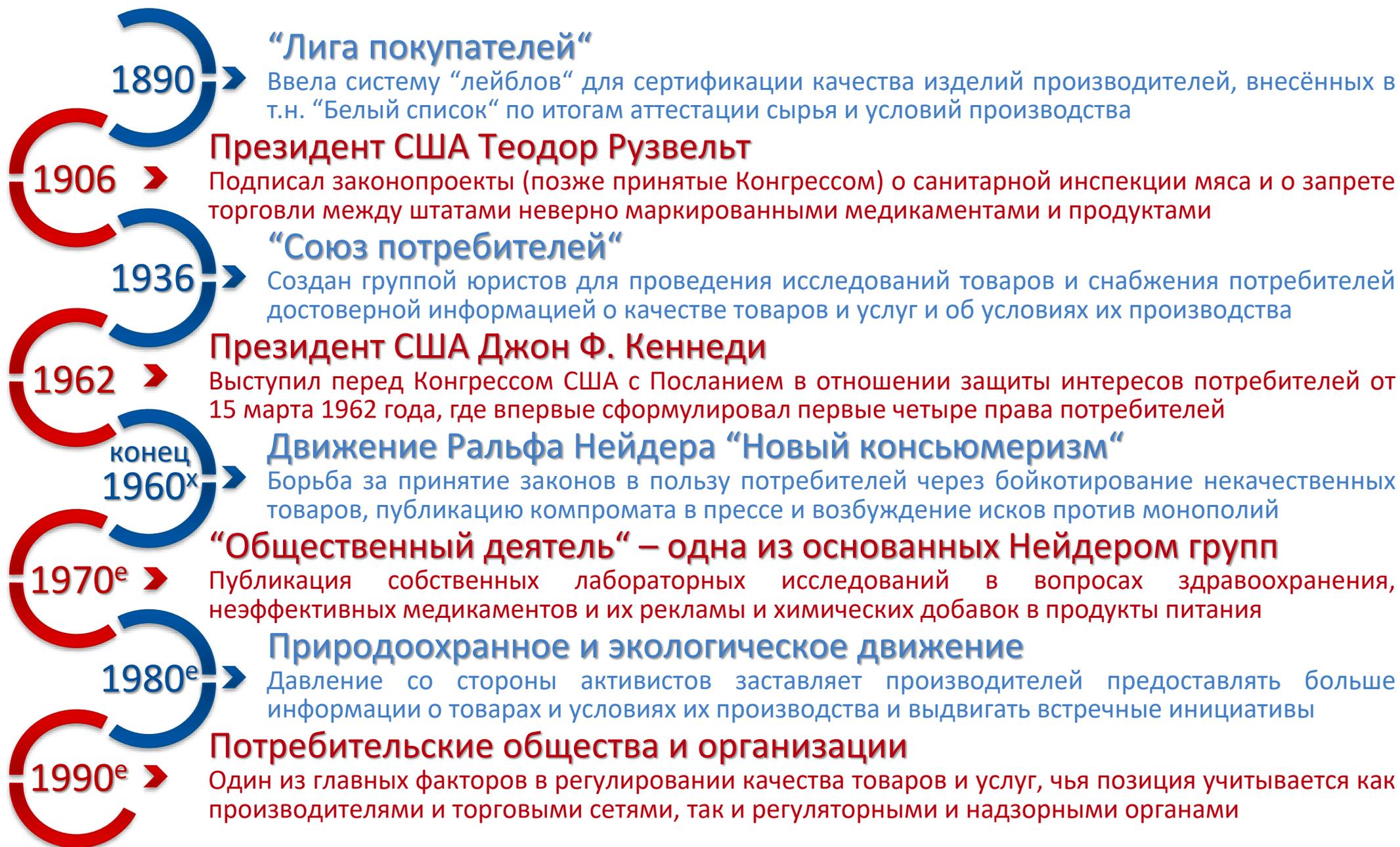
Чёткую грань между “личным потреблением” и “профессиональными целями” иногда провести очень трудно: например, один и тот же смартфон или планшет обычно используется и в быту, и на работе

Необходимо понимать, что потребители несут ответственность перед обществом в целом, отсюда возникают как их обязанности в отношении осознанного, рационального и разумного потребления, так и их право на защиту в этом качестве



ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЯ В США

5



ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА КЕННЕДИ КОНГРЕССУ США / “БИЛЛЬ О ПРАВАХ ПОТРЕБИТЕЛЯ” 1962 ГОДА

6

1. ПРАВО НА БЕЗОПАСНОСТЬ

означает защиту потребителей от продажи им небезопасных для здоровья или жизни товаров и услуг и реализуется с помощью аттестации производителей, стандартизации производства и сертификации производства и товаров

2. ПРАВО НА ИНФОРМИРОВАННОСТЬ

означает гарантию доступности для потребителя правдивой и исчерпывающей информации о товаре или услуге, а также его защиту от недостоверной или вводящей в заблуждение информации, рекламы, маркирования или от непредоставления информации

3. ПРАВО НА ВЫБОР

означает гарантированный доступ потребителя к разнообразию товаров и услуг по конкурентным ценам, в том числе путём исключения монополизации рынка лидером посредством захвата рекламных медиа, полка в магазинах, проведения демпинга и т.п.

4. ПРАВО БЫТЬ УСЛЫШАНЫМ

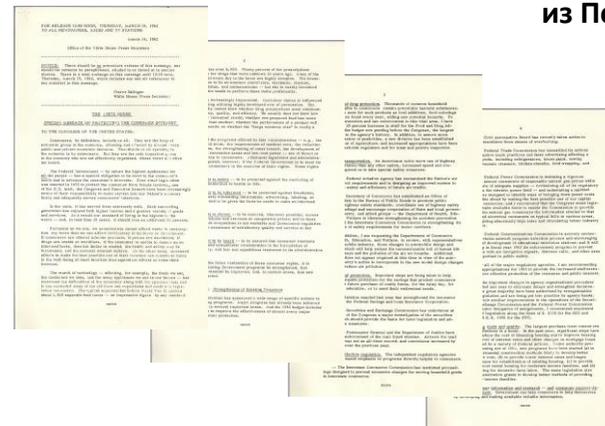
означает гарантию полного и благожелательного учёта интересов потребителей при формировании государственной политики и при отправлении правосудия в административных судах

“Все мы являемся потребителями. Все мы заслуживаем право на защиту от мошеннических или вводящих в заблуждение рекламных объявлений и этикеток, право на защиту от небезопасных или бесполезных лекарств и иных товаров, право выбора из множества продуктов по конкурентоспособным ценам. Но современная жизнь настолько сложна, что нынешнее законодательство уже недостаточно для обеспечения этих прав <...>

Потребители, по сути – это все мы. Это крупнейший групповой субъект экономики, который одновременно как влияет на практически каждое государственное и частное экономическое решение, так и испытывает их влияние. Две трети всех расходов в экономике приходится на долю потребителей. Однако потребители являются единственной значимой группой в экономике, которая неэффективно организована и чей голос и взгляды часто бывают не услышаны и не приняты во внимание <...>

Если потребителям предлагаются товары низкого качества, если цены чрезмерно завышены, если лекарственные препараты небезопасны или бесполезны, если потребитель не в состоянии сделать осознанный выбор, то его деньги тратятся впустую, его здоровье и безопасность могут оказаться под угрозой, и от всего этого страдают национальные интересы. С другой стороны, активные усилия по максимальному использованию доходов потребителей могут внести больший вклад в благосостояние большей части семей, нежели аналогичные усилия по повышению их дохода...”

Президент США Джон Ф. Кеннеди
из Послания Конгрессу 15.03.1962



ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЯ В ЕВРОПЕ

1953

Совет потребителей Норвегии

Финансируемое правительством и независимое от производителей учреждение, созданное с целью укрепления положения потребителей и увеличения их влияния в обществе

1954

Нидерландский союз потребителей

Создан для взаимодействия с профильными надзорными органами и для обеспечения обратной связи с производителями и поставщиками посредством изучения потребительского спроса

1957

Римский договор о создании ЕЭС

Статья 2 декларирует в качестве задач Сообщества создание общего рынка, постоянное и равномерное развитие, рост стабильности и скорейшее повышение уровня жизни

1960

Международная организация союзов потребителей

Создана потребительскими союзами США, Великобритании, Бельгии, Нидерландов и Австрии

1973

Консультативный комитет

Создан Консультативный комитет по защите прав потребителей

1975

Международная организация потребителей

На всемирном конгрессе в Сиднее призвала Организацию Объединённых Наций подготовить "типовой кодекс защиты интересов потребителей"

1985

Резолюция Генеральной ассамблеи ООН №39/248 от 09.04.1985

Сформулированы и юридически закреплены восемь главных прав потребителей

1990^e

Единый Европейский акт

Странам-участникам поставлена задача по совершенствованию национального законодательства в направлении повышения уровня защиты прав их граждан-потребителей

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ООН ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ - ОБЗОР

Руководящие принципы ООН для защиты интересов потребителей, обязательные к исполнению всеми государствами-членами ООН, были впервые введены Резолюцией 39/248 Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций "Защита интересов потребителей" от 09.04.1985. Затем они были расширены решением ГА ООН 54/449 от 22.12.1999. В настоящее время действует новая, значительно расширенная и дополненная, редакция Руководящих принципов, введённая Резолюцией 70/186 Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций "Защита интересов потребителей" от 22.12.2015

Декларированные Генеральной ассамблеей ООН права на развитие (Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия и Цели устойчивого развития) взаимно дополняются механизмами защиты прав потребителей и не мыслятся в отрыве друг от друга

Вводится понятие "законные потребности", которые считаются базовыми и неотъемлемыми правами каждого потребителя и поэтому должны обеспечиваться каждым государством-членом ООН



* ДДП – добросовестной деловой практики

ДИНАМИКА ВВЕДЕНИЯ РЕЗОЛЮЦИЯМИ ГА ООН “ЗАКОННЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ” ПОТРЕБИТЕЛЯ

1985 ГОД

Резолюция 39/248 ГА ООН “Защита интересов потребителей” от 09.04.1985

- C*. ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ОТ ФАКТОРОВ РИСКА, влияющих на их здоровье и безопасность
- D. СОБЛЮДЕНИЕ И ЗАЩИТА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ потребителей
- E. ДОСТУП ПОТРЕБИТЕЛЕЙ К СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ ИНФОРМАЦИИ, необходимой для компетентного выбора в соответствии с индивидуальными запросами и потребностями
- H. СВОБОДА СОЗДАНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ГРУПП И ОРГАНИЗАЦИЙ и возможность высказывания ими своей точки зрения в процессе принятия затрагивающих их интересы решений
- F. ПРОСВЕЩЕНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, в том числе по вопросам экологических, социальных и экономических последствий их потребительских предпочтений
- I. СОДЕЙСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ РАЦИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ ПОТРЕБЛЕНИЯ
- G. НАЛИЧИЕ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕХАНИЗМОВ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ, УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПРЕТЕНЗИЙ, УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ И СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ потребителей
- 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
- A. ДОСТУП ПОТРЕБИТЕЛЕЙ К ТОВАРАМ И УСЛУГАМ ПЕРВОЙ НЕОБХОДИМОСТИ
- B. ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В УЯЗВИМОМ И НЕБЛАГОПРИЯТНОМ ПОЛОЖЕНИИ

1999 ГОД

Руководящие принципы, расширенные решением ГА ООН 54/449 от 22.12.1999

2015 ГОД

Резолюция 70/186 ГА ООН “Защита интересов потребителей” от 22.12.2015

* Нумерация указана согласно действующей резолюции 70/186 от 22.12.2015, сквозной порядок нумерации нарушен для демонстрации поэтапности ввода новых законных потребностей



РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ООН ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ - ДИНАМИКА

	1985	1999	2015
I. Цели	7 целей	8 целей	8 целей
II. Сфера применения	не определена	не определена	определена
III. Общие принципы и законные потребности	5 принципов 6 потребностей	7 принципов 7 потребностей	7 принципов 11 потребностей
IV. Принципы добросовестной деловой практики	не определены	не определены	6 принципов
V. Руководящие принципы	34 принципа в 7 ^{ми} классах	52 принципа в 8 ^{ми} классах	83 принципа в 11 ^{ти} классах
VI. Международный институциональный аппарат	общие положения	7 положений	конкретный функционал

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ООН ДЛЯ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ - ЦЕЛИ

- A. Содействие странам в налаживании или продолжении обеспечения надлежащей защиты своего населения как потребителей
- B. Способствование формированию моделей производства и распределения, могущих удовлетворять потребности и запросы потребителей
- C. Побуждение тех, кто занимается производством и распределением товаров и услуг для потребителей к строгому соблюдению этических норм поведения
- D. Содействие, на национальном и международном уровнях, странам в борьбе с недобросовестной деловой практикой всех предприятий, которая отрицательно сказывается на потребителях
- E. Способствование созданию независимых групп потребителей
- F. Расширение международного сотрудничества в области защиты интересов потребителей
- G. Стимулирование формирования рыночной конъюнктуры, в рамках которой потребители получают больший выбор при более низких ценах
- H. Содействие рационализации моделей потребления





РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ООН - ПРИНЦИПЫ ДОБРОСОВЕСТНОЙ ДЕЛОВОЙ ПРАКТИКИ

- А. СПРАВЕДЛИВОЕ И РАВНОЕ ОТНОШЕНИЕ** коммерческих предприятий к потребителям на всех этапах взаимоотношений, не допуская практики, наносящей ущерб потребителям, особенно тем, кто находится в уязвимом и неблагоприятном положении
- В. КОММЕРЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ**, подразумевающее отказ от использования незаконной, неэтичной, дискриминационной, агрессивной, вводящей в заблуждение практики
- С. РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ И ПРОЗРАЧНОСТЬ** через предоставление полной, точной, легкодоступной и не вводящей в заблуждение информацию о товарах и услугах и их конечной стоимости
- Д. ПРОСВЕЩЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ОСВЕДОМЛЁННОСТИ** потребителей и выработка у них навыков для лучшего понимания ими всей совокупности рисков и возможности обращения к профессиональной помощи при необходимости
- Е. ЗАЩИТА ЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ** потребителей при сборе, обработке и использовании их личных данных
- Ф.** Наличие действенных механизмов рассмотрения **ПРЕТЕНЗИЙ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ** для оперативного, прозрачного, справедливого, доступного и малозатратного урегулирования **СПОРОВ С ПОТРЕБИТЕЛЯМИ**

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ООН ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (1/5)

Все руководящие принципы ООН сгруппированы по 11^{ти} направлениям, по которым государство обязано осуществлять защиту потребителей:



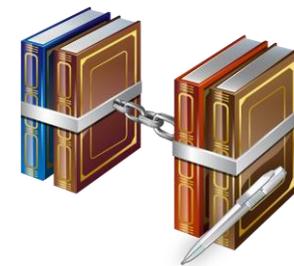
A. Утверждение национальной политики



B. Физическая безопасность товаров



C. Соблюдение и защита экономических интересов потребителей



D. Нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг



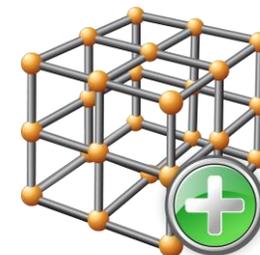
E. Система распределения товаров и услуг первой необходимости



F. Механизмы урегулирования споров и средства правовой защиты



G. Программы просвещения и информирования потребителей



H. Рационализация потребления



I. Электронная торговля



J. Финансовые услуги



K. Отрасли особого внимания в сфере защиты потребителей



РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ООН ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (2/5)

А. Государство, в рамках своей Национальной политики в области защиты потребителей, обязано способствовать:

- добросовестной деловой практике
- своевременному распространению чёткой информации для идентификации поставщиков и лёгкости связи с ними со стороны потребителей
- своевременному распространению чёткой информации о товарах и услугах и условиях их приобретения,
- включению в договоры чётких, добросовестных и лаконичных формулировок
- созданию защищённых расчётных механизмов
- обеспечению наличия механизмов урегулирования споров и получения правовой защиты
- обеспечению защищённости личной информации и данных о потребителях
- просвещению потребителей и предпринимателей

В. Государство обязано обеспечить физическую безопасность товаров, включая:

- безопасность товаров при их целевом или ином разумном использовании
- соответствие товаров стандартам безопасности
- составление потребителям информации о правильном использовании и хранении товаров и о сопутствующих рисках
- немедленное оповещение потребителей при выявлении вредной или небезопасной продукции и её отзыв
- возможность замены дефектного товара или устранения выявленного дефекта

С. Государству следует содействовать соблюдению экономических интересов потребителей и их защите, включая:

- предоставление потребителям возможности максимально выгодно использовать свои экономические ресурсы
- организацию надлежащих каналов распределения и послепродажного обслуживания
- ведение добросовестной деловой практики
- защиту потребителей от злоупотреблений, включая контрактные злоупотребления, и от фальсификаций

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ООН ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (3/5)

- регулирование маркетинговой деятельности, включая введение кодексов рекламы и маркетинга
- отказ от использования мер по защите потребителей для защиты отечественных предприятий от конкуренции,
- ответственность производителей за разумную долговечность, надёжность и полезность товаров
- предоставление должной и достаточной информации для обеспечения потребителям возможности осознанного выбора
- доступ потребителей к объективной информации о воздействии товаров и услуг на окружающую среду, вместе с тем не допуская вводящей в заблуждение информации экологического характера в рекламе и маркетинге
- контроль в сфере мер и весов

D. Государство обязано обеспечить нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг, включая:

- наличие национальных и применение международных стандартов безопасности и качества товаров и услуг
- соответствие этих норм и стандартов международным нормам,
- обеспечение возможностей для проверки и сертификации товаров и услуг

E. Государству следует стремиться поддерживать систему распределения потребительских товаров и услуг первой необходимости

F. Государство обязано содействовать созданию механизмов по урегулированию споров и средств правовой защиты, включая:

- введение и обнародование оперативных, справедливых, малозатратных и доступных механизмов правовой защиты с особым вниманием к потребителям с низким уровнем доходов с тем, чтобы при этом как не снижалась ценность товаров, так и не налагалось чрезмерное бремя на производителей и на общество
- справедливое, действенное и беспристрастное рассмотрение претензий потребителей с использованием административных, судебных и альтернативных методов урегулирования споров
- поощрение добровольного создания коммерческими структурами механизмов для оперативного, справедливого и прозрачного урегулирования споров с потребителями в неофициальном порядке
- стимулирование развития коллективных процедур урегулирования споров

G. Государству следует развивать программы просвещения и информирования потребителей, включая:

- разработку и реализацию таких программ, с тем чтобы потребители могли получать информацию о своих правах и обязанностях и осуществлять потребительский выбор более осознанно, в том числе принимая во внимание последствия для окружающей среды
- введение указанных программ в систему общего образования
- вовлечение в разработку и распространение таких программ объединений потребителей, предпринимателей и организаций гражданского общества, уделяя особое внимание потребителям, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, с широким использованием доступных им медиа
- организацию программ подготовки преподавателей, работников СМИ и консультантов по работе с потребителями

H. Государству следует поощрять рационализацию потребления, включая:

- разработку и реализацию, в увязке с общегосударственной политикой, политики поощрения рационального потребления с упором на информированного потребителя и в сотрудничестве правительства с деловыми кругами, организациями предпринимателей и потребителей, организациями гражданского общества и природоохранными организациями
- использование стратегий, к которым, помимо прочего, относятся регулирование, социальные и экономические инструменты и отраслевая политика в сфере землепользования, транспорта, утилизации отходов, энергоснабжения и жилья
- особый упор на вопросы экологической безопасности, независимой экологической экспертизы, интернализации экологических издержек и т.п. позиций по ресурсо- и энергосбережению и охране окружающей среды
- выработку и контроль показателей измерения прогресса обеспечения рационального потребления

I. Государству следует способствовать развитию электронной торговли, включая:

- укрепление доверия потребителей к электронной торговле посредством прозрачной и эффективной политики защиты интересов потребителей
- обеспечение равенства отношения к электронной торговле и всем прочим формам торговли

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ООН ПО ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (5/5)

- пересмотр политики защиты интересов потребителей с учётом специфики электронной торговли
- обеспечение осведомлённости потребителей и предпринимателей об их правах и обязанностях на цифровом рынке
- возможную адаптацию существующих международных стандартов и принципов в отношении электронной торговли к своим экономическим, социальным и экологическим реалиям

J. Государству следует разработать политику нормативного регулирования для защиты интересов потребителей финансовых услуг, включая:

- разработку регулирующих структур и обеспечение защиты от мошенничества и злоупотреблений
- введение институциональной ответственности субъектов
- обеспечение раскрытия финансовыми учреждениями информации для потребителя с одновременной защитой финансовой информации потребителей
- создание контрольных и страховых механизмов для защиты депозитов и прочих активов потребителей
- разработка более эффективных стратегий повышения финансовой грамотности населения
- недопущение конфликтов интересов при выплате вознаграждения агентам финансовых учреждений
- обеспечение снижения стоимости и повышения прозрачности денежных переводов
- поощрение ответственного кредитования и реализации финансовых продуктов, соответствующих потребностям и финансовым возможностям потребителей

K. Государству, в рамках усилий по защите интересов потребителей, следует уделять первоочередное внимание следующим областям, имеющим особую важность для здоровья и благополучия потребителей:

- сфера производства и распределения продовольственных товаров
- сфера водоснабжения
- сфера производства и распределения фармацевтических товаров
- сфера энергоснабжения
- сфера коммунальных услуг
- сфера туризма

ПРИНЦИПЫ И УРОВНИ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

1. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Описание общего подхода государства к защите потребителей на долгосрочный период и распределение ответственности

3. ПРОФИЛЬНЫЙ ОРГАН

Сосредоточение всех функций защиты потребителей и/или контроль работы отраслевых министерств по секторам ЗП (продовольствие, медикаменты, коммунальные услуги, окружающая среда и т.п.)

4. СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ, НАДЗОРА, МОНИТОРИНГА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Постоянно действующие системы контроля и мониторинга ключевых показателей неустойчивости и факторов риска и обратной связи, позволяющие проактивное вмешательство, решение и предотвращение могущих возникнуть или уже возникших проблемных областей

7. ПРОГРАММЫ ИНФОРМИРОВАНИЯ И ПРОСВЕЩЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Через СМИ, общественные мероприятия, школы и т.п. с задачей научить потребителей защищать себя и ответственно относиться к вопросам потребления (смыкается с экологическим просвещением)

2. ПРОФИЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Статьи конституции, закон или кодекс законов о защите потребителей, определяющие важнейшие понятия и перечисляющие права потребителей, их реализацию, их обеспечение и их защиту

5. МЕХАНИЗМЫ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

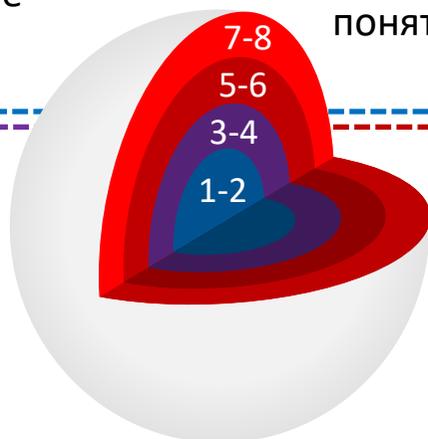
Необременительные для потребителя, быстрые, доступные и эффективные механизмы помощи и многостороннего примирения и урегулирования споров

6. “МЯГКОЕ” (ДИСПОЗИТИВНОЕ) ПРАВО

Кодексы социальной ответственности, практик и т.п., содержащие согласованные государством и участниками отрасли принципы и процедуры в области защиты потребителей и ответственного поведения со стороны предложения на рынке на базе саморегулирования или совместного регулирования, с делегированием ответственности и полномочий или без неё

8. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Трансграничное и региональное взаимодействие между специализированными органами и иными организациями по защите потребителей. Совместный подход к адаптации действующих и к разработке новых стандартов, принцип внедрения лучших практик



ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОФИЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Обеспечение дозированного вмешательства государства для исправления дисбаланса и недостатков рынков с целью защиты общественного интереса, а также предотвращения и наказания неправомерного поведения его участников (прежде всего, заведомо более сильных)

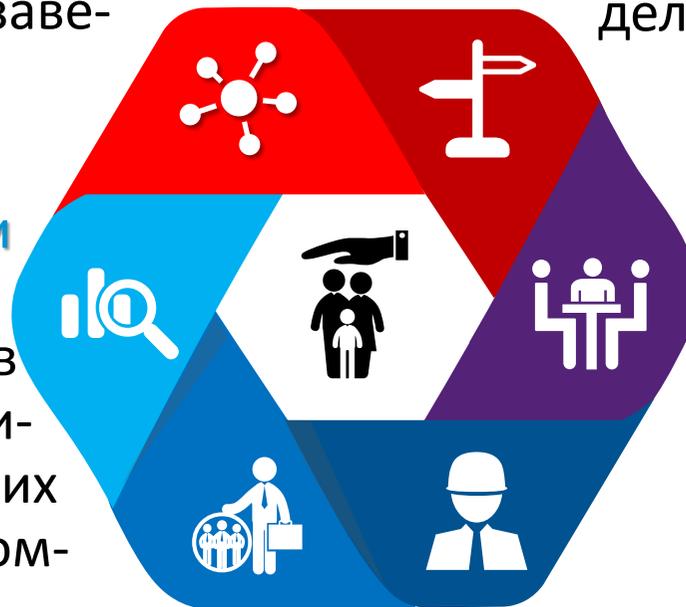
Обеспечение контроля государства над входящими на рынок производителями и поставщиками товаров и услуг посредством их регистрации и лицензирования их производственной и/или коммерческой деятельности

Гарантия доступа к ряду товаров и услуг первой необходимости

Наделение всех участников рынка товаров и услуг **зафиксированными минимальными правами и обязанностями и обеспечение их обязательного исполнения** в рамках публичного права в дополнение к частному и деликтному (при наличии) праву

Минимизация заведомого неравноправия в переговорной позиции и в иных отношениях между сильными и слабыми участниками рынка

Гарантия минимально приемлемых стандартов безопасности и качества поставляемых на рынок товаров и услуг



ВЗАИМОСВЯЗЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ С ИНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ (1/2)

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Исторически задачи защиты интеллектуальной собственности ранее были во многом взаимоувязаны с задачами защиты потребителя. Начало развитию законодательства об интеллектуальной собственности было положено усилением борьбы с подделками и контрафактной продукцией (представляющими угрозу для здоровья и безопасности и стимулирующими недоверие к законному производителю и к рынку в целом) и осознанием высокой ценности нематериальных активов (бренда, торгового знака и т.п.). Далее появились законы об авторском праве и началась борьба с аудио- и видео-пиратством. Затем, с развитием технологий, началась циркуляция в Интернете крупных информационных массивов, включая программное обеспечение, игры, видео- и аудиоконтент и продажа подделок и контрафакта в Интернет-магазинах. Современные технические меры кибер-защиты препятствуют потребителю копировать и использовать охраняемый цифровой контент, тогда как появление Интернета вещей предоставило возможность их удалённого контроля, а распространение смарт-устройств с различными датчиками и геолокацией позволило дистанционный сбор личной информации

Это означает, что в настоящее время значительное количество сложных товаров включает в себя элементы интеллектуальной собственности (например, программное обеспечение), что создаёт правовую коллизию и размывает чёткую границу между защитой интеллектуальной собственности и защитой интересов потребителя. Проблема заключается в гораздо более высокой степени законодательной защищённости (в т.ч. и посредством международного законодательства) авторов и правообладателей, чем потребителей интеллектуальной собственности. Незаконное копирование контента и прочие нарушения часто являются следствием добросовестного заблуждения пользователей, которые де-юре не владеют теми цифровыми продуктами, которые они законно приобрели

Поскольку материальный товар всё больше становится цифровым за счёт имплементированной в нём интеллектуальной собственности (которую пользователь не вправе законно использовать в полном объёме), его купля-продажа всё чаще фактически превращается в аренду, а его использование нарушает интересы потребителя (невозможность копирования данных на второе устройство, удалённое блокирование смартфона и т.п.)

ВЗАИМОСВЯЗЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ С ИНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ (2/2)

СПЕЦИАЛЬНОЕ ОТРАСЛЕВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

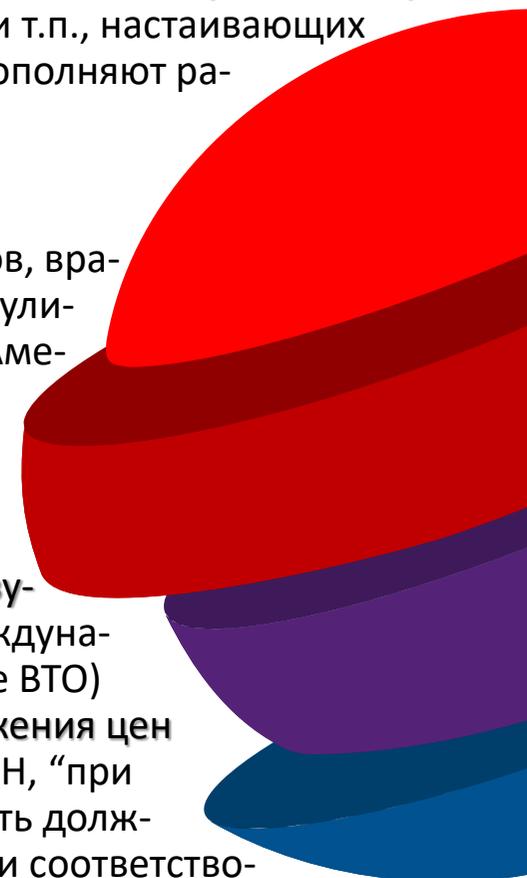
Это вертикальное законодательство (о продуктах питания, о медикаментах, о страховании, о потребительском кредитовании, о банках и кредитных учреждениях, о связи, о водоснабжении и водоотведении, о транспорте, об энергетике, о воздушном транспорте и т.д.), исполнение которого обычно контролируется специальными отраслевыми регуляторами. "Вторжение" со стороны законодательства о защите потребителей обычно встречает сопротивление банков, энергокомпаний, страховых компаний, авиакомпаний, железных дорог и т.п., настаивающих на "особой специфике" их отрасли. Если это противоречие улажено, отраслевые законы дополняют рамочное законодательство о защите потребителей и не конфликтует с ним

ЗАКОНЫ О ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ УСЛУГАХ

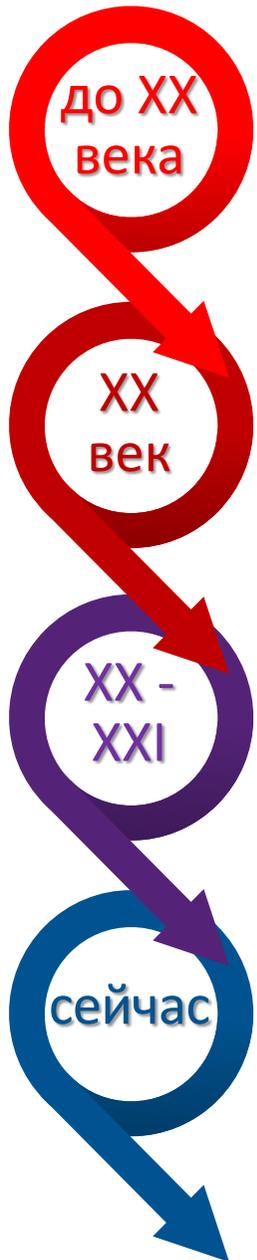
Подобно отраслевым, эти законы регулируют профессиональную деятельность бухгалтеров, врачей, юристов, турагентств, детских и образовательных учреждений и устанавливают её регулирование, лицензирование, исключение возможной некомпетентности и т.п. В Латинской Америке, например, многие виды профессиональных услуг прямо выведены из-под действия законодательства о защите потребителей, за исключением рекламы этих услуг

МЕЖДУНАРОДНОЕ ТОРГОВОЕ ПРАВО

Международное законодательство в сфере трансграничной торговли во многом препятствует сохранению самостоятельности государств в сфере защиты потребителей. Развитие международной торговли и связанные с ним соглашения (ГАТТ 1947 года, ГАТС 1995 года и создание ВТО) способствовали увеличению выгод для потребителей с т.з. увеличения доступности и снижения цен на товары и услуги. В соответствии с руководящим принципом 13 Руководящих правил ООН, "при применении всех процедур и положений о защите интересов потребителей следует уделять должное внимание обеспечению того, чтобы они не препятствовали международной торговле и соответствовали международным торговым обязательствам". Возникает ситуация, когда стандарты безопасности могут быть использованы и широко используются против товаров местного производства и способствуют их вытеснению с рынка товарами иностранного производства (и наоборот). Таким образом, стандарты и правила должны быть едины для всех товаров, но это ведёт к дискриминации более слабых экономик



ОБЗОР ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ И КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ



Ранее всего появилось законодательство о мерах и весах и о пробирном деле. В дальнейшем законодатель выделял отдельные чётко обозначенные группы или классы товаров и услуг, при этом законодательство равно распространялось и на продавцов, и на покупателей, без отдельного выделения конечных потребителей

В первой половине XX века вводились “вертикальные” отраслевые законы в отношении медикаментов, продовольствия, безопасности на коммерческом транспорте, безопасности транспортных средств и т.д. с целью обеспечения безопасности и здоровья населения. Позже появились “горизонтальные” (межотраслевого действия с общими принципами) законы: о розничной продаже, о маркировке товаров, о контроле цен, о потребительских кредитах и т.д.

Как “горизонтальные”, так и “вертикальные” законы были в значительной мере паллиативными, не устанавливали единого понятия товара и услуги, вводились по мере появления проблем в той или иной сфере и не увязывались воедино. Поэтому на рубеже веков во многих государствах было принято рамочное законодательство в отношении всего спектра товаров и услуг

Продолжается “борьба” двух концепций: “грозди” конкретных законопроектов (США) и единых “зонтичных” кодексов по защите потребителя. Преимущества кодексного подхода включают: наличие единого свода всего тематического законодательства, унификацию определений и концепций, согласованность правовых документов, упрощение доступа для потребителей и юристов, взаимоувязанность, более эффективное правоприменение, повышение статуса и внимания к проблематике у всех вовлечённых сторон и в обществе в целом, возможность стратегического планирования в рамках единой стабильной структуры и нисходящий подход от общего к частному, а не наоборот

ТИПОВОЕ ВОЗМОЖНОЕ СОДЕРЖАНИЕ КОДЕКСА О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ “ЗОНТИЧНОГО” ТИПА

-  Вводится определение широкого термина “потребитель”: приобретатель, пользователь и третьи лица
-  Вводится ограничение сферы применения только потребительскими товарами и услугами, либо в неё также включаются и профессиональные услуги
-  Законодательно закрепляются конкретные индивидуальные права (на выбор, на информацию, на безопасность и т.д.), что обычно соответствует “законным потребностям” в понимании Руководящих принципов ООН
-  Включается принцип безусловной ответственности, автоматизируя или упрощая получение потребителями компенсации за причинённый материальный или моральный ущерб
-  Ограничивается сфера и содержание договоров на предоставление товара или услуги, вводится гибкий и сбалансированный набор специализированных средств дополнительной правовой защиты (возмещение ущерба, расторжение договора со штрафными санкциями и т.п.)
-  Учреждаются контрольные, надзорные и консультативные органы в сфере защиты потребителя, определяются и разграничиваются их полномочия, включая нормотворческие, регуляторные и контрольные
-  Учреждаются специализированные судебные органы и/или альтернативные механизмы разрешения споров и системы урегулирования разногласий (часто в режиме онлайн), для которых вводятся упрощённые доказательные и процессуальные нормы
-  Вводятся коллективные процедуры правовой защиты для упрощения доступа потребителей к правосудию через инициирование судебных процедур со стороны омбудсменов, правительственных чиновников, специализированных прокуратур и/или различных НПО и организаций или групп потребителей
-  Устанавливаются стандарты, институты, принципы и правила стандартизации - обязательной и добровольной
-  Вводятся требования обязательного уведомления потребителей о небезопасных товарах и услугах и о связанных с их использованием рисках; об отзыве небезопасной и некачественной продукции; о минимальных сроках гарантии, ремонта, замены или возврата стоимости; о до-транзакционном предоставлении информации как о товаре и услуге, так и о самой транзакции (условия, цены, дополнительная и скрытая стоимость и т.п.)
-  Вводится запрет на недостоверные, недобросовестные или сомнительные коммерческие коммуникации (в частности, рекламу) и агрессивную, неприемлемую или несправедливую для потребителя деловую практику

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Правоотношения по защите потребителей регулируются Потребительским кодексом 2016 года

Общие положения регулируют рекламу и потребительскую информацию, заключение и исполнение договоров, дистанционное совершение сделок, добросовестные деловые практики, применяемые санкции и т.д.

Специальные положения регулируют энергоснабжение, услуги связи и деятельность операторов связи, образовательные, медицинские, финансовые, транспортные, социальные и туристические услуги

Также регулируются проведение расследований, ведение споров, посредничества, роль и полномочия потребительских ассоциаций

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Правоотношения по защите потребителей регулируются Потребительским кодексом 2005 года

Кодекс включает пять основных разделов:

- I. Общие положения
- II. Просвещение, информирование, деловая практика и рекламная деятельность (включая обязательную к предоставлению потребителю информацию, критерии определения агрессивной, обманной и вводящей в заблуждение деловой практики, согласительную, административную и судебную правовую защиту, использование национального языка и т.д.)
- III. Заключение и исполнение договоров (включая дистанционное проведение сделок, вопросы доставки товаров, оплаты и т.д.)
- IV. Безопасность и качество
- V. Потребительские объединения и доступ к правосудию

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

26

Отдельное “зонтичное” законодательство о защите потребителей отсутствует. Правоотношения по защите потребителей регулируются отдельными законодательными актами, тогда как требования Директив Европейского Союза по защите потребителей отражены в Гражданском уложении Германии

Отраслевое законодательство об электронной торговле является одним из наиболее детализированных и лучших в мире. После длительных дебатов и общественного обсуждения, в 2007 году Бундестагом был принят Закон о потребительском информировании, который регулирует предоставление потребителям информации в отношении безопасности пищевой продукции

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ БРАЗИЛИЯ О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ



Правоотношения по защите потребителей регулируются Кодексом о защите потребителей 1990 года

Кодексом регулируются: обязательства и ответственность сторон потребительских сделок, механизмы возмещения ущерба, рекламная деятельность, недобросовестные деловые практики, обработка и хранение персональных данных, взимание задолженности, механизмы административной защиты прав потребителей, различные санкции к нарушителям (включая конфискацию и уничтожение товара), а также уголовно-правовые нормы (квалификация и составы преступления, уголовные наказания и т.п.)

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СОЕДИНЁННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ О ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ



Отдельное “зонтичное” законодательство о защите потребителей отсутствует. Правоотношения по защите потребителей регулируются отдельными законодательными актами, например:

- о безопасных продуктах питания и лекарственных средствах (1906)
- о Федеральной торговой комиссии (1914)
- о связи (1934)
- о безопасности потребительских товаров (1972)
- о добросовестной кредитоспособности (1970)
- о медицинском страховании (1996)

Также, в штатах США действует собственное законодательство о защите потребителей, порой значительно различающееся между различными штатами

ОРГАНЫ, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Специализированные органы исполнительной (иногда и судебной) власти первого (министерства или ведомства) или второго (департаменты или управления) уровней, а также консультационные советы при них

УЧРЕЖДЕНИЯ ПО СТАНДАРТИЗАЦИИ

Государственные или негосударственные национальные или международные органы, устанавливающие формализованные стандарты безопасности, соответствия или качества продукции и контроля качества и выдающие знаки качества

ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ СОЮЗЫ

Независимые объединения и ассоциации потребителей, часто имеющие значительное влияние и наделяемые правоспособностью для участия в процессах принятия решений, спорах и судебных разбирательствах от имени потребителей

ЭКСПЕРТНЫЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Проводят различные экспертизы и обзоры предлагаемых на рынке товаров и услуг и информируют о них потребителей

ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНОВ

Специализированные должностные лица, обладающие авторитетом в обществе и наделённые функциями публичного просвещения и консультирования в области защиты потребителей, а также функциями посредника, арбитра или третейского судьи

ОТРАСЛЕВЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Профессиональные и отраслевые объединения, вводящие для своих участников или членов внутренние стандарты качества, собственные процедуры рассмотрения и урегулирования претензий и кодексы поведения и практик

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ

Корпорации и торговые сети, добровольно устанавливающие собственные принципы социальной ответственности и взаимодействия с потребителями на базе механизмов саморегулирования или совместного (с государственными органами) регулирования



ТИПОВОЙ ВОЗМОЖНЫЙ ФУНКЦИОНАЛ РЕГУЛЯТОРА В ИНФРАСТРУКТУРЕ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Орган, ответственный за защиту потребителей, может наделяться широким спектром нормотворческих, административно-надзорных, координационных и/или консультативных функций, включая:

- Проявление законодательной инициативы в сфере защиты потребителей
 - Разработка и реализация стратегий и программ по решению существующих и предупреждению потенциальных проблем в сфере защиты потребителей
 - Нормотворчество по регулированию деятельности хозяйствующих субъектов в сфере защиты потребителей
 - Разработка и реализация образовательных и просветительских программ по вопросам защиты потребителей
 - Обеспечение соблюдения законодательства о защите потребителей и о конкуренции
 - Регистрация и лицензирование хозяйствующих субъектов по определённым видам деятельности
 - Регулирование и надзор за деятельностью хозяйствующих субъектов в сфере защиты потребителей
 - Представительство интересов потребителей в органах власти, в судах и при проведении международных переговоров
 - Консультирование органов власти по вопросам защиты потребителей и мер, необходимых для её обеспечения
 - Консультирование потребителей и хозяйствующих субъектов в отношении их прав и обязанностей в соответствии с законодательством о защите потребителей
 - Организация и проведение слушаний и консультаций по актуальным и потенциальным проблемам защиты потребителей со всеми заинтересованными сторонами
- Управление механизмами и процессами рассмотрения жалоб потребителей и потребительских споров, включая функции посредника
- Проведение исследований рынка и иных изысканий по вопросам защиты потребителей, а также исследований и испытаний товаров на предмет качества и безопасности и информирования потребителей об их результатах

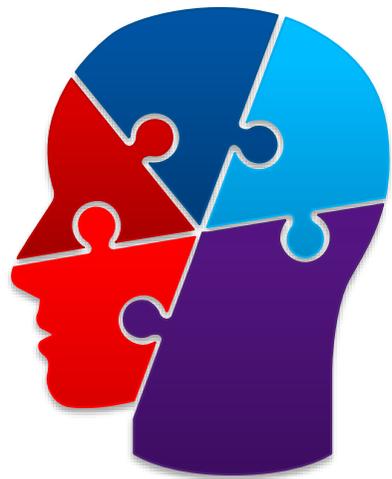


ВОЗМОЖНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ РЕГУЛЯТОРА В ИНФРАСТРУКТУРЕ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (1/4)

НОВЫЕ ТРЕНДЫ И НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

- Исчезновение крупных монополистов и олигополистов в отдельных отраслях: в коммунальном хозяйстве (водоснабжение, водоотведение, энергетика и т.д.), связи, страховании и кредитно-банковском секторе
- Сращивание сектора телекоммуникаций с иными отраслями (мобильный банкинг, электронная торговля, мобильная торговля, Интернет вещей и т.п.) размывает отраслевую специализацию регуляторов
- Часто наблюдаемой проблемой является конфликт между центральным органом-регулятором и региональными или местными инспекциями – обычным её решением является преимущественный акцент либо на централизацию (например, Французская Республика и Российская Федерация), либо на органы на местах (например, Великобритания), либо разделением функций (например, Польская Республика с местными омбудсменами по вопросам потребителей)
- Вопрос о совмещении или разделении функций защиты потребителей и защиты конкуренции чаще решается в пользу их совмещения, поскольку ключевым фактором является регулирование обоих “сторон” рынка (то есть спроса и предложения) единым органом. Выбор в пользу разделения этих функций характерен для стран ВЕКЦА (Российская Федерация, Казахстан, Грузия и т.п.), которые вначале объединили, но затем разделили их

ПЯТЬ ВОЗМОЖНЫХ МОДЕЛЕЙ РЕГУЛЯТОРА ПО ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ



I. Специализированный орган исполнительной власти

II. Обособленный орган власти

III. Институт омбудсмента

IV. Специализированный коллегиальный орган

V. Консультативно-экспертный орган

ВОЗМОЖНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ РЕГУЛЯТОРА В ИНФРАСТРУКТУРЕ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (2/4)

I. МОДЕЛЬ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Организационно специализированный орган-регулятор в сфере защиты потребителей может принимать различные формы в достаточно широком спектре: от отдельного министерства или агентства до департамента в составе действующего министерства или ведомства. С точки зрения независимости от вышестоящих инстанций, в современной практике регуляторов в сфере защиты потребителей в мире заметна тенденция к увеличению автономности, хотя это часто всё же подразумевает подотчётность правительству, “материнскому” министерству или парламенту и бюджетную зависимость. Последняя является особенно нежелательной, поскольку интересы защиты потребителей могут противоречить (и обычно противоречат) интересам других органов власти (прежде всего, регуляторам коммунального хозяйства, промышленности, торговли, образования и т.д.), что делает обычным конфликт интересов между ними. Тем не менее, бóльшая автономия придаёт органу-регулятору больше авторитета, полномочий и возможностей, что крайне важно в интересах защиты потребителей. Также необходимо принимать во внимание, что орган-регулятор по защите потребителей зачастую заведомо находится в фокусе внимания широкой общественности и прессы и, следовательно, в эпицентре различных скандалов и громких “разоблачений”. В случае наличия рамочного “зонтичного” межотраслевого законодательства, оптимальна т.н. “Бразильская модель”, предусматривающая центральное ведомство по защите потребителей, которое наделено широкими полномочиями по вмешательству в функционал отраслевых министерств (торговли, сельского хозяйства, телекоммуникаций, энергетики, коммунального хозяйства и т.п.)

В наиболее развитых странах часто применяется практика отнесения сферы защиты потребителей в ведение гибридного многоотраслевого министерства – примерами могут быть Федеральное министерство труда, социальных дел, здравоохранения и защиты прав потребителей Австрийской Республики или Министерство по делам детей, равноправия и социальной интеграции Королевства Норвегия – либо, напротив, концентрация схожих высокоуровневых контрольных функций (например, в рамках Главного управления по вопросам потребления, конкуренции и борьбы с мошенничеством Министерства экономики и финансов Французской Республики – нормотворческого и правоприменительного органа с отделениями во всех департаментах страны). В менее развитых странах заметна тенденция объединять функцию защиты потребителей с наиболее критическими схожими функциями – например, Министерство по делам потребителей, продовольствия и общественного распределения Индии

ВОЗМОЖНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ РЕГУЛЯТОРА В ИНФРАСТРУКТУРЕ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (3/4)

II. МОДЕЛЬ ОБОСОБЛЕННОГО ОРГАНА ВЛАСТИ

Поскольку задачи защиты потребителей занимают заведомо уязвимое положение, находясь в фокусе внимания и на пересечении конфликтующих интересов общественности, политических сил и крупных промышленных групп, торговых сетей и финансово-банковских учреждений, для ряда стран характерно стремление к повышению аппаратного уровня органа-регулятора, к увеличению его самостоятельности и полномочий и к назначению его руководителем авторитетного в обществе лица. Типичным примером являются Мексиканские Соединённые Штаты, где регулятором является Генеральная прокуратура по охране потребителя (т.н. “Профеко”), созданная на базе Генеральной прокуратуры Мексики. Её функционал включает проведение следственных действий, проверку уровня рыночных цен, инициирование судебных разбирательств, взимание штрафов, наложение санкций, посредничество в урегулировании споров и т.д.

III. МОДЕЛЬ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

Данная модель заключается в объединении части функций судьи, арбитра и представителя общественности в рамках института омбудсмена (отраслевого или общего) по делам потребителей. Первоначально этот институт был введён в 1809 году в Королевстве Швеция и представлял собой посредника, представлявшего интересы граждан в правительстве и разбиравшего жалобы в отношении качества государственных услуг с целью оценки омбудсменом прежде всего степени добросовестности государственного управления в том или ином ведомстве. В 1990-х указанный институт получил развитие в Южной и Центральной Америке как “del Pueblo” (“защитник народа”). В 1970-х скандинавские страны ввели институт омбудсмена по делам потребителей для независимого надзора за добросовестностью и соответствием коммерческой деятельности поставщиков товаров и услуг требованиям законодательства. Омбудсмен обычно действует на основании отдельного устава и имеет полномочия для расследования потребительских претензий и принятия по ним решений. Отличие омбудсмена от судьи или арбитра заключается в значительно меньшей формализации и процедурной предопределённости разбирательства, рассмотрении вопроса в более широкой перспективе и необязательности решений омбудсмена для потребителя (но не для поставщика). Омбудсмен может также проводить консультирование потребителей и сбор сведений с передачей обобщённых данных вместе со своими выводами и рекомендациями в иные регулирующие органы и в органы отраслевой саморегуляции. Такие институты успешно действуют, например, в Республике Польша, Королевстве Швеция и в Республике Эквадор

ВОЗМОЖНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ РЕГУЛЯТОРА В ИНФРАСТРУКТУРЕ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ (4/4)

IV. МОДЕЛЬ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО КОЛЛЕГИАЛЬНОГО ОРГАНА

Чтобы подчеркнуть важность защиты потребителей в рамках государственной политики в целом, некоторые государства формируют коллегиальные органы по защите потребителей под председательством или под эгидой главы правительства или иного высшего должностного лица. Например, в Японии под председательством премьер-министра действует Совет по защите потребителей, в состав которого входят министры, текущее обеспечение деятельности ведётся канцелярией премьер-министра, и параллельно функционирует дополнительный Совет по политике, направленной на повышение качества жизни, в том же составе. Текущую работу – приём жалоб, тестирование товаров и услуг и ведение просветительской работы – осуществляет специализированный орган исполнительной власти в центре и в префектурах. Схожим образом, в Королевстве Таиланд действует Бюро по защите потребителей под руководством премьер-министра

V. МОДЕЛЬ КОНСУЛЬТАТИВНО-ЭКСПЕРТНОГО ОРГАНА

В отдельных странах органы по защите потребителей лишены правоприменительных полномочий и выступают в роли консультантов и экспертов для общественности, а также проводят консультирование правительственных и судебных органов общестратегического характера, основываясь на поступивших к ним жалобах потребителей. Примером такого органа является Потребительский совет Гонконга

СПЕКТР ОХВАТА ФУНКЦИОНАЛА РЕГУЛЯТОРОВ

Как уже говорилось, в большинстве стран функции защиты конкуренции и потребителей объединены: например, в Республике Польша (Управление по конкуренции и защите потребителей), в Австралийском Союзе (Австралийская комиссия по конкуренции и делам потребителей), в Соединённых Штатах Америки (Федеральная торговая комиссия, которая включает три главных подразделения – Бюро по защите потребителей, Бюро по вопросам конкуренции и Экономическое бюро) или в Республике Перу (Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности Перу, совмещающий функции по защите потребителей, защите конкуренции, по снижению бюрократических барьеров, по антидемпинговым мерам и по вопросам интеллектуальной собственности, действует при канцелярии премьер-министра, наделён “независимостью от внутреннего публичного права” и полностью автономен (функционально, технически, экономически, бюджетно-финансово и административно)



ЗАЩИТА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

НЕОБХОДИМОСТЬ И ЭТАПЫ РЕФОРМЫ
В УКРАИНЕ

ВАЖНОСТЬ И АКТУАЛЬНОСТЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ СФЕРЫ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ

1. ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

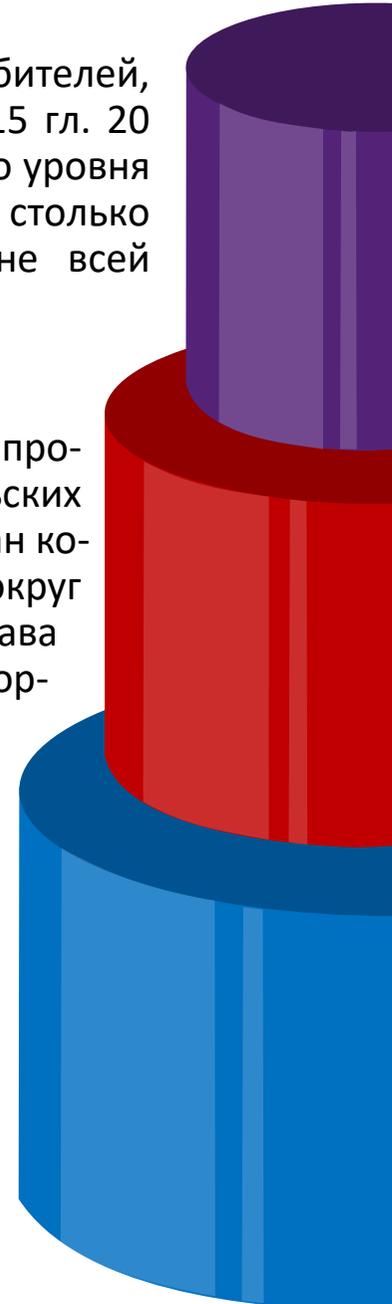
Реформа важна для выполнения Руководящих принципов по защите интересов потребителей, введённых Резолюцией 70/186 Генеральной Ассамблеи ООН от 22.12.2015 и положений ст. 415 гл. 20 раздела 5 Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом, требующих “обеспечения высокого уровня защиты прав потребителей и достижения совместимости систем” (совместимость систем - это не столько имплементация 18^{ти} нормативных актов ЕС в этой сфере, сколько построение в Украине всей европейской модели системы защиты потребителей)

2. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

По словам 11^{го} Председателя Европейской комиссии Баррозу, “Уверенные потребители создают процветающие рынки”. В европейской Потребительской программе указано, что “Рынок потребительских расходов генерирует 56% ВВП ЕС”. По данным Госстата за 2017 год, 87% ВВП Украины сформирован конечными потребительскими расходами”. Фактически вся украинская экономика сформирована вокруг потребительской сферы и потребитель является её главным инвестором. Однако, при этом его права практически полностью не защищены, и особенно остро этот вопрос стоит в сфере электронной торговли, финансовых услуг, в вопросах засилья контрафакта и контрабанды на внутреннем рынке, ввиду обманных и агрессивных коммерческих практик и несправедливых договорных условий

3. СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Декларативность украинского законодательства создаёт условия ежедневного бытового бесправия людей. Низкое качество приобретаемых ими товаров по завышенным вследствие сговора или картеля ценам постоянно провоцирует рост социального напряжения. Люди не так часто встречаются с миллионной коррупцией, войной, преступностью и другими проблемами, но покупка ими товаров и услуг происходит каждый день. Особенное возмущение вызывают ситуации, когда товар невозможно использовать по назначению (вследствие низкого качества или поломки), или если его использование причиняет ущерб, а потребитель оказывается беззащитен. Все эти проблемы провоцируют у потребителя ощущение бесправия и недовольство властью и наносят ущерб бюджетам домохозяйств, сдерживая их расходы, особенно на инновационные и сложные товары



На сегодня в Украине отсутствует полноценная система защиты потребителей
Это является следствием:

I. Отсталого и несовершенного законодательства ввиду его:

- декларативности
- несовременности, противоречивости и запутанности
- фрактальности
- несоответствия Руководящим принципам ООН и нормам европейского права

II. Неэффективности защиты потребителя государством ввиду:

- институциональной слабости органа по формированию потребительской политики, отсутствия аналитики и контроля за реализацией её выводов, отсутствия централизованной координации деятельности министерств и ведомств в этой сфере
- фактического отсутствия государственного органа по реализации потребительской политики в частности, очевидная невозможность выполнить “Концепцию государственной потребительской политики на период до 2020 года” в рамках существующего функционала
- направленности Госпродпотребслужбы не на защиту потребителей и их прав или реализацию государственной политики в этой сфере, а исключительно на государственный надзор за операторами рынка
- непрозрачности работы госорганов при проверках и рассмотрении обращений потребителей
- отсутствия защиты потребителей на уровне органов местного самоуправления
- низкого профессионального уровня и низкой финансовой мотивации кадров
- наличия коррупционных факторов и почвы для них
- низкого уровня сотрудничества госорганов между собой, а также с органами местного самоуправления и с общественностью
- отсутствия постоянных взаимосвязей с надгосударственными (в первую очередь европейскими) институтами
- несоответствия штрафных санкций размерам прибыли от нарушения потребительских прав

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ (2/3)

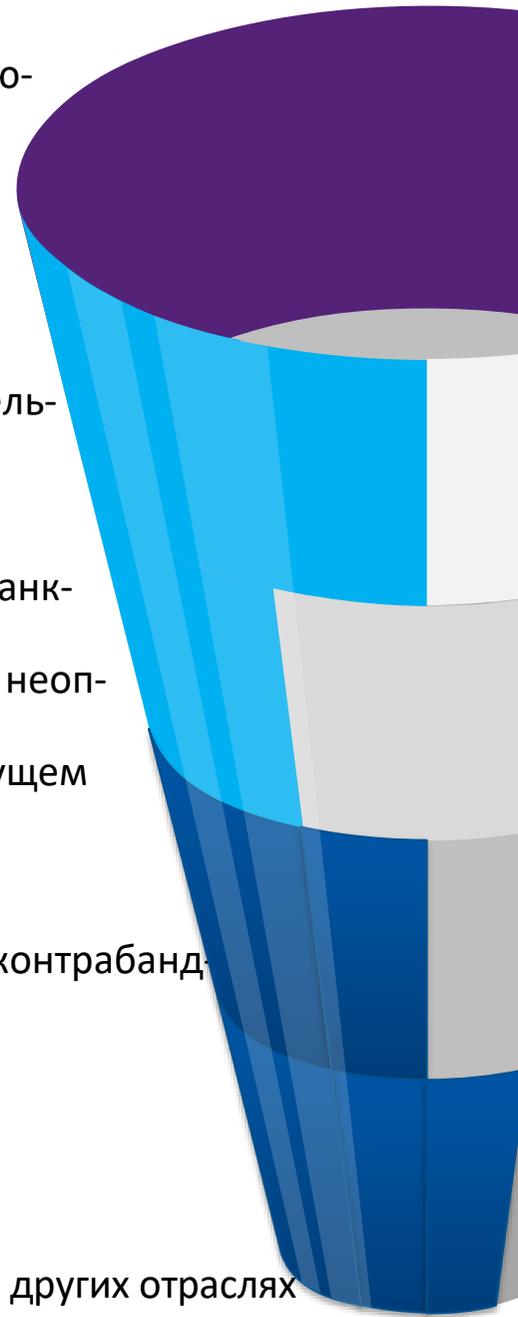
- низкого уровня прослеживаемости и трассируемости цепи поставок товаров
- бездействия в отношении отзыва товара с рынка, изъятия и конфискации несоответствующей закону продукции.
- отсутствия реальной возможности для потребителя получить компенсацию и пеню, особенно в оперативном или автоматическом режиме
- отсутствия систем быстрого предупреждения, реагирования и информирования

III. Низкой эффективности судебно-правовой защиты ввиду:

- сложности и продолжительности процедур (особенно из-за несовершенства законодательства и низкой профессиональной и потребительской образованности потребителей)
- отсутствия европейской процедуры рассмотрения заявлений на незначительные суммы
- неэффективности исполнительной службы
- нерешённости вопросов компенсации потребителям морального вреда и применения санкций к нарушителям
- нерешённости вопросов коллективного обращения в суд, а также обращения по защите неопределённого круга потребителей
- отсутствия для нарушителей прогрессирующих санкций при рецидиве нарушений в будущем а также восстановления прав всех пострадавших вследствие таких нарушений лиц

IV. Засилья недобросовестного бизнеса ввиду:

- выгоды производства и продажи опасной продукции, продукции низкого качества, контрабандной, фальсифицированной (контрафактной) продукции
- игнорирования послепродажной ответственности
- не соответствующих действительности рекламных заявлений и сравнительной рекламы
- обманной и агрессивной предпринимательской практики
- наличия в договорах несправедливых условий (особенно в части финансовых услуг)
- бесконтрольности электронной торговли
- монополизации рынка жилищно-коммунальных услуг и наличия монопольного сговора в других отраслях



V. Отсутствия поддержки для добросовестного бизнеса посредством:

- введения практик саморегулирования
 - практики добровольного применения стандартов и сертификации
 - внедрения отраслевых кодексов добросовестной практики
 - обучения бизнеса
 - возможности внутриотраслевого давления на недобросовестной бизнес

VI. Слабости институтов гражданского общества в отсутствие:

- государственной финансовой, институциональной, медийной и других видов поддержки деятельности потребительских обществ и иных НПО в секторах ответственности гражданского общества
- конкретных процедур и механизмов сотрудничества с исполнительной и местной властью
- экономических стимулов для защиты конкретных или неопределённого круга потребителей
- механизмов по альтернативному разрешению споров
- эффективных механизмов лоббирования интересов потребителей при принятии любых важных для них решений на любом государственном или местном уровне
- отсутствие единой базы по подготовке, обучению, переподготовке и аттестации гражданских активистов и обмена информации между ними
- доступа к базам данных, необходимого для эффективной защиты потребительских прав

VII. Низкой потребительской грамотности и активности из-за отсутствия:

- школьного и внешкольного потребительского образования и просвещения
- информационных и консультационных баз и центров для потребителей
- эффективных механизмов для реализации права потребителя быть услышанным
- возможности влияния на хозяйствующих субъектов, которые их обслуживают, и на органы власти, которые их защищают
- экономических стимулов для отстаивания своих прав, в т.ч. из-за судебных процедур

ПЕРВЫЕ ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ (1/2)

ЭТАП 1. АУДИТ И ДИАГНОСТИКА ТЕКУЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ И РАЗРАБОТКА ДОРОЖНОЙ КАРТЫ СОЗДАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Ситуация в сфере защиты потребителей в Украине достаточно сложна и сильно запущенна: эффективная защита потребителей отсутствует, законодательство несовершенно, запутано и не распространяется на многие сферы и области, требующие усилий по защите прав потребителей, действенное регулирование этой сферы отсутствует, Руководящие принципы ООН по большей части не внедрены, не адаптированы и не выполняются.

Поэтому ПЕРВООЧЕРЕДНЫМИ задачами являются: (1) проведение ревизии и тщательного аудита сложившейся в сфере защиты потребителей ситуации во всей её полноте с целью (2) разработки детализированной дорожной карты создания в Украине современной и эффективной системы защиты потребителей на базе (3) Руководящих принципов ООН по защите интересов потребителя, соответствующих Директив Европейского Союза и лучших практик стран G20



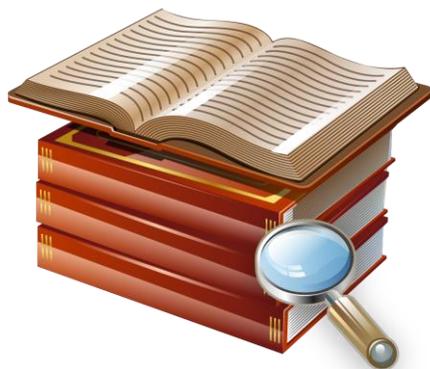
ЭТАП 2. СОЗДАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПО ЗАЩИТЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Во исполнение Руководящих принципов ООН 9, 14, 15, 16, 32 и 37 следует разработать и принять Национальную политику Украины по защите потребителей и приступить к её реализации. В рамках этой задачи необходимо также:

- создать Национальный совет по защите потребителей при Президенте или Премьер-министре Украины для стратегического управления и контроля на макро-уровне
- разработать “зонтичный” Кодекс защиты потребителей, объединив в его рамках всё законодательство по различным тематикам и отраслям
- сформировать Центральный орган исполнительной власти по защите потребителей
- внести изменения в гражданское судопроизводство в отношении потребительских споров, с введением принципа безусловной ответственности и презумпции нарушения прав потребителя производителем, поставщиком или продавцом, а также предусмотреть

внесение коллективных исков, защиту неопределённого круга потребителей и компенсацию морального вреда

- выработать механизмы господдержки потребительских НПО и диалога с ними, и другие мероприятия



ПЕРВЫЕ ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ (2/2)

ПОСЛЕДУЮЩИЕ ЭТАПЫ

Формат настоящего Краткого очерка проблематики не позволяет детально описать все запланированные реформы по выполнению Украиной своих обязательств в отношении Руководящих принципов ООН и Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом в сфере защиты потребителей, поэтому в качестве примера кратко рассмотрим только один её аспект, а именно разделы В и G в приложении к разделу К-1 Руководящих принципов ООН по защите интересов потребителей, то есть обеспечение физической безопасности товаров в сфере производства и распределения продовольствия и медикаментов, а также просвещение и информирование потребителей о ней. Здесь, в частности, предлагается комплексное “кросс-раздельное” решение, в рамках реализации которого необходимо разработать, создать и наполнить единые электронные базы товаров и услуг и хозяйствующих субъектов (производителей, поставщиков, импортёров, продавцов и т.п. операторов на рынке), которые были замечены в поставках небезопасных, фальсифицированных, контрафактных и контрабандных товаров, с делением по пищевым товарам, медикаментам, прочим товарам и услугам, и далее по отраслям. Тем самым каждый потребитель, прежде чем осуществить покупку товара или услуги, сможет ознакомиться с находящимися в базе результатами. Далее необходимо создать и распространить мобильное приложение, посредством которого потребитель сможет получить информацию по любым товарам путём сканирования QR-кода, который будет в обязательном порядке наноситься на упаковку любого товара на рынке Украины и содержать всю полноту информации о продукте, включая (для пищевых товаров) его состав, трассировку его производственной и логистической цепочки по всем этапам от производства или импорта его ингредиентов и до прилавка, наличие аллергенов, пестицидов, антибиотиков, гормонов, пищевых добавок, заменителей натуральных компонентов и т. д., а также количество и результаты проверок данного продовольственного продукта в уполномоченных референс-лабораториях. Аналогичные решения по обеспечению безопасности медикаментов (посредством сквозной трассировки каждого лекарственного средства) уже детально разработаны и готовы к внедрению, их описания находятся в приложении

ПЕРВЫЕ 100 ДНЕЙ

Вместе с тем, для срочной реанимации текущей деятельности Госпродпотребслужбы (ГППС) необходимо немедленно предпринять ряд мероприятий, входящих в Программу “Первые 100 дней”, предложенную ниже

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ – ПЕРВЫЕ 100 ДНЕЙ (1/4)

Разработка
предложений по
изменению
законодательства

Проведение интеграции с
общегосударственными
системами, создание
собственных систем и реестров



РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В УКРАИНЕ – ПЕРВЫЕ 100 ДНЕЙ (2/4)

АВТОМАТИЗАЦИЯ УСЛУГИ “РЕГИСТРАЦИЯ МОЩНОСТЕЙ ОПЕРАТОРА РЫНКА”

ДЛЯ БИЗНЕСА:

- уменьшение времени на регистрацию мощностей с 15^{ти} дней до 1^{ой} минуты
- возможность подачи заявления в любое удобное время через Интернет
- наличие поэтапного автоматического контроля при заполнении формы заявления во взаимодействии с государственными реестрами и справочниками
- возможность оператора рынка получить полную и актуальную информацию о себе из реестров ГППС
- возможности отслеживания состояния рассмотрения заявления в онлайн-режиме



ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ГППС:

- уменьшение времени на проверки, которые проводятся системой автоматически - в результате большинство не требующих выдачи эксплуатационного разрешения мощностей регистрируются за минуты
- уменьшение бумажного оборота документов – ещё один шаг к полностью безбумажному управлению
- наличие привязки адреса расположения мощностей к карте, возможность визуализации
- возможность просчёта уровня рисков по данным мощностям по совокупности данных из реестров
- автоматическая публикация открытых данных

АВТОМАТИЗАЦИЯ УСЛУГИ “ПОЛУЧЕНИЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ САНЭПИДЭКСПЕРТИЗЫ”



ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ГППС:

- персональная ответственность за действия в системе с использованием электронной подписи
- получение электронных заявок вместо кучи бумаг
- снижение нагрузки на сотрудников посредством внедрения автоматических проверок
- автоматическое определение экспертных организаций с соответствующим профилем
- формирование базы данных результатов экспертиз
- подготовка автоматических отчётов

ДЛЯ БИЗНЕСА:

- резкое снижение коррупционных рисков посредством автоматизации процесса прохождения документов
- обеспечение прозрачности при распределении заявок между соответствующими экспертными организациями
- уменьшение количества документов, которые необходимо предоставить для экспертизы
- возможности отслеживания состояния рассмотрения заявления в онлайн-режиме
- результаты экспертизы доступны для пользователей
- ведение онлайн-консультаций для бизнеса



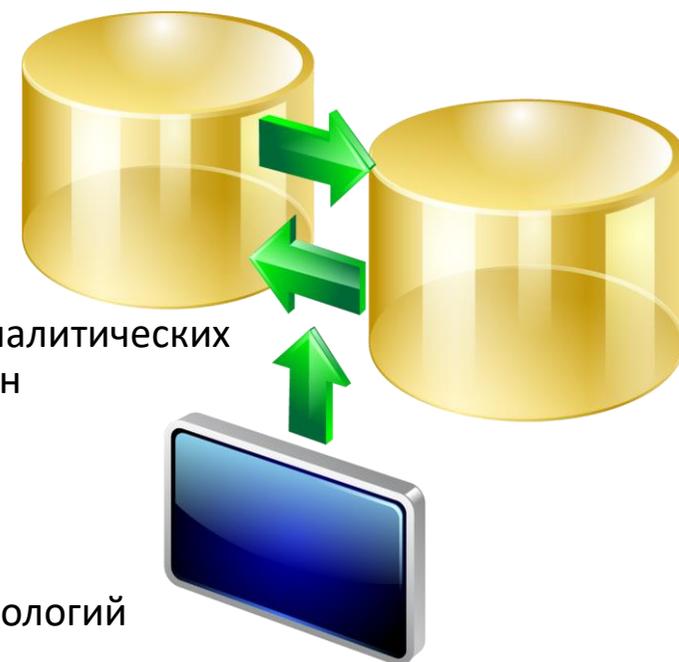
УПОРЯДОЧЕНИЕ ДАННЫХ И РЕЕСТРОВ

ПРОБЛЕМАТИКА:

- большинство данных ГППС не упорядочены
- более 20^{ти} реестров имеют неудобный формат хранения данных
- возможность неконтролируемого внесения / изменения информации
- разрозненность данных не даёт возможности проведения качественных аналитических исследований и мешает создавать удобные сервисы для бизнеса и граждан

РЕШЕНИЕ:

- консолидация всех реестров в единую информационную систему
- выработка единых правил доступа к информации
- внедрение системы защиты информации с использованием блокчейн-технологий
- настройка публикации информации на портале открытых данных
- налаживание взаимодействия с системой обмена “Трембита”



АУТЕНТИФИКАЦИЯ ПРОДУКТА И БОРЬБА С КОНТРАФАКТОМ

- использование открытых стандартов для кодирования наиболее подверженной фальсификации продукции
- вовлечение производителей в процесс борьбы с контрафактом
- создание единой базы данных для хранения информации о происхождении товаров
- предоставление потребителям возможности проверки продукции с использованием QR-кода