



18.06.2020

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### на проект федерального закона № 956425-7 «О внесении изменений в статьи 28 и 38 Федерального закона «О рекламе»»

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона № 956425-7 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в статьи 28 и 38 Федерального закона «О рекламе»» (далее – Законопроект), направленный на обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг и оказание правовой помощи гражданину в принятии взвешенного решения при заключении договора кредита (займа).

Целью Законопроекта является полное информирование в доступной форме граждан об условиях кредита и возможных рисках в рамках рекламы услуг потребительского кредитования.

По мнению кредитных организаций, Законопроект нарушает конституционно-правовой принцип согласованности норм в системе действующего правового регулирования, не соответствует концепции Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон № 38-ФЗ), существенно повысит расходы кредитных организаций на рекламу и не соответствует заявленной в пояснительной записке цели.

Кроме того, Законопроект не учитывает, что действующее законодательство Российской Федерации уже содержит достаточные и эффективно работающие механизмы предупреждения заемщика об ответственности за неисполнение обязательств по договору потребительского кредита (займа) до заключения такого договора и получения кредитных средств.

В этой связи Законопроект концептуально не поддерживается кредитными организациями, исходя из следующего.

**1. Предусмотренное Законопроектом предупреждение об ответственности в рекламе финансовых услуг не соответствует концепции законодательства о рекламе, а также нарушает конституционно-правовой принцип согласованности норм в системе действующего правового регулирования.**

В соответствии со статьей 1 Закона № 38-ФЗ целями Закона № 38-ФЗ являются, в частности, развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции, реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы, предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Согласно пункту 1 статьи 3 Закона № 38-ФЗ рекламой является информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к

объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

При этом Закон № 38-ФЗ не содержит норм, обязывающих предупреждать потребителя рекламы о его ответственности в случае, если он воспользуется рекламируемым товаром или услугой, поскольку это не является целью Закона № 38-ФЗ.

В то же время в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Законопроекта предлагается часть 3 статьи 28 Закона № 38-ФЗ дополнить нормой, предусматривающей, что реклама финансовых услуг, связанных с предоставлением кредита или займа, использованием им и погашением кредита или займа в каждом случае должна сопровождаться предупреждением о том, что гражданин отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

В пункте 29 Постановления Пленума ВАС РФ от 08.10.2012 № 58 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О рекламе»» разъяснено, что информация, содержащаяся в рекламе, должна формировать у потребителя верное, истинное представление о товаре (услуге), его качестве, потребительских свойствах. Оценка рекламы осуществляется с позиции обычного потребителя, не обладающего специальными знаниями (пункт 28 Постановления № 58).

Таким образом, реклама потребительских кредитов, содержащая предупреждение о возможности обращения взыскания на все имущество должника будет формировать у потребителя заведомо отрицательное отношение к потребительскому кредитованию, что противоречит целям рекламы услуг и концепции Закона № 38-ФЗ, а также будет содержать юридически некорректную, вводящую в заблуждение и в этой связи недостовверную информацию о степени ответственности при потреблении финансовой услуги. Так, согласно части 1 статьи 79 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Законом № 229-ФЗ) взыскание не может быть обращено на принадлежащее должнику-гражданину на праве собственности имущество, перечень которого установлен Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ГПК РФ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 446 ГПК РФ взыскание по исполнительным документам не может быть обращено на ряд категорий имущества, принадлежащих гражданину – должнику на праве собственности, включая жилое помещение (его части), если для гражданина – должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением и продукты питания и деньги на общую сумму не менее установленной величины прожиточного минимума самого гражданина-должника и лиц, находящихся на его иждивении.

При этом обращение взыскания осуществляется в первую очередь на денежные средства должника, и только при их недостаточности или отсутствии – на иное имущество (статья 69 Закона № 229-ФЗ).

Таким образом, проектируемая норма части 3 статьи 28 Закона № 38-ФЗ устанавливает обязанность по предупреждению физического лица о событии, которое может не наступить, и необоснованно вмешивается в гражданско-правовые отношения, которые еще не установлены между кредитором и потребителем рекламы.

В то же время в части 1 статьи 5 Закона № 38-ФЗ установлено, что реклама должна быть добросовестной и достоверной. Недостоверной признается реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения, в связи с чем включение в рекламу информации о полной имущественной ответственности заемщика за неисполнение кредитных обязательств формирует существенные риски привлечения

рекламодателя (кредитной организации) к административной ответственности в соответствии с частью 6 статьи 38 Закона № 38-ФЗ (часть 3 статьи 5 Закона № 38-ФЗ).

Дополнение же проектируемой нормы части 3 статьи 28 Закона № 38-ФЗ оговоркой, указывающей исключение обращения взыскания лишь на некоторое имущество должника, никак не решит проблему внутреннего противоречия норм Закона № 38-ФЗ после принятия Законопроекта.

Закрепленный в нормах Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 1, часть 2 статьи 6, часть 3 статьи 17, часть 1 и 2 статьи 19) принцип юридического равенства устанавливает необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм, а также их согласованности в системе действующего правового регулирования. Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению указанных конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (см. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25.04.1995 № 3-П, от 15.07.1999 № 11-П, от 11.11.2003 № 16-П и др.).

**Таким образом, проектируемая норма части 3 статьи 28 Закона № 38-ФЗ противоречит как статье 1, части 1 статьи 5 Закона № 38-ФЗ, так и концепции Закона № 38-ФЗ в целом, что нарушает конституционно-правовой принцип внутренней согласованности норм в рамках одного федерального закона и является недопустимым.**

**Кроме того, с учетом изложенного предлагаемое изменение не соответствует заявленной в пояснительной записке к Законопроекту цели оказания правовой помощи и повышения финансовой грамотности граждан.**

**2. Законопроект не учитывает, что действующее законодательство Российской Федерации уже содержит достаточные и эффективно работающие механизмы предупреждения заемщика об ответственности за неисполнение обязательства по договору потребительского кредита (займа) до заключения данного договора и получения кредитных средств.**

Порядок осуществления потребительского кредитования регулируется Федеральным законом от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее – Закон № 353-ФЗ), содержащем жесткие требования об информировании заемщика обо всех рисках, связанных с заключением договора потребительского кредита (займа).

Так, в соответствии с пунктом 15 части 4 статьи 5 Закона № 353-ФЗ кредитором в местах оказания услуг (местах приема заявлений о предоставлении потребительского кредита (займа), в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») должна размещаться информация об условиях предоставления, использования и возврата потребительского кредита (займа), включая сведения об ответственности заемщика за ненадлежащее исполнение договора потребительского кредита (займа), размеры неустойки (штрафа, пени), порядок ее расчета, а также информация о том, в каких случаях данные санкции могут быть применены.

Также согласно части 8 статьи 5 Закона № 353-ФЗ при обращении заемщика к кредитором о предоставлении потребительского кредита (займа) в сумме (с лимитом

кредитования) 100 000 рублей и более или в эквивалентной сумме в иностранной валюте кредитор обязан сообщить заемщику, что, если в течение одного года общий размер платежей по всем имеющимся у заемщика на дату обращения к кредитору о предоставлении потребительского кредита (займа) обязательствам по кредитным договорам, договорам займа, включая платежи по предоставляемому потребительскому кредиту (займу), будет превышать пятьдесят процентов годового дохода заемщика, для заемщика существует риск неисполнения им обязательств по договору потребительского кредита (займа) и применения к нему штрафных санкций.

Пунктом 12 части 9 статьи 5 Закона № 353-ФЗ установлено, что в индивидуальные условия договора потребительского кредита (займа) обязательно включаются условия об ответственности заемщика за ненадлежащее исполнение условий договора потребительского кредита (займа), размер неустойки (штрафа, пени) или порядок их определения.

При этом кредитор несет административную ответственность в соответствии с частью 2 статьи 14.8 КоАП РФ в том числе и за злоупотребление правом, выражающееся в указании в индивидуальных условиях договора потребительского кредита (займа) информации об ответственности заемщика, не соответствующей нормам пункта 1 статьи 395 ГК РФ (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.09.2017 № Ф05-12166/2017 по делу № А40-227958/2016, Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 05.06.2019 № 01АП-3258/2019 по делу № А43-52955/2018).

Также согласно части 7 статьи 7 Закона № 353-ФЗ предусмотрен, как минимум, пятидневный срок для ознакомления заемщика с индивидуальными условиями договора потребительского кредита (займа). При этом согласно части 6 статьи 7 Закона № 353-ФЗ договор потребительского кредита считается заключенным, если между сторонами договора достигнуто согласие по всем индивидуальным условиям договора, указанным в части 9 статьи 5 Закона № 353-ФЗ.

Таким образом, Закон № 353-ФЗ обеспечивает надлежащий уровень информирования заемщика об ответственности за неисполнение обязательств по договору потребительского кредита до момента выдачи ему денежных средств, в связи с чем введение дополнительных механизмов предупреждения заемщика об ответственности в Законе № 38-ФЗ является не только нецелесообразным, но и снижает качество нормотворчества и приведет к дисбалансу правового регулирования.

**3. Принятие Законопроекта повлечет существенные изменения маркетинговых приемов и художественных форм размещения рекламы, усложнит восприятие рекламы потребителями, а также в значительно и неоправданно увеличит расходы кредитных организаций.**

Согласно пояснительной записке к Законопроекту, меры, предлагаемые Законопроектом, призваны «сформировать у гражданина адекватное представление о существующей гражданско-правовой ответственности за неисполнение кредитных обязательств и при этом не будут затронута действующая специфика маркетинговых приемов и художественных форм изложения рекламы».

Вместе с тем, в пояснительной записке к Законопроекту также указано, что в среднем рекламодатели – кредитные организации уже вынуждены во исполнение различных установленных нормативных требований указывать **до 28 условий**, влияющих на стоимость потребительского кредита (займа), сведения о кредиторе и лицензии в **30 секундном** рекламном ролике.

При этом, по оценке кредитных организаций, дополнение рекламы потребительского кредита (займа) предупреждением о том, что гражданин отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом повлечет существенное вынужденное изменение маркетинговых приемов и художественные формы изложения рекламы, в связи с чем рекламодатели – кредитные организации вынуждены будут либо нести дополнительные затраты либо сокращать их за счет изменения форматов ее размещения.

Так, изменения, предусмотренные Законопроектом, приведут к необходимости сокращения времени размещения информации, которую в соответствии с частью 3 статьи 28 Закона № 38-ФЗ в настоящее время необходимо указывать в рекламе потребительских кредитов (займов), а также к изменению содержания и формы ее подачи (например, может быть сокращено время нахождения предупредительной надписи в кадре, уменьшен шрифт предупредительной надписи, исключена часть информации, которая ранее доводилась в предупредительной надписи).

Реализация проектируемых изменений повлечет существенное дальнейшее увеличение рекламных расходов кредитных организаций на теле и радиорекламу (которые и сейчас уже являются самыми дорогостоящими видами рекламы), поскольку рекламодатели – кредитные организации будут вынуждены увеличивать хронометраж рекламных роликов с целью выполнения требований Законопроекта.

Также проектируемые изменения повлекут необходимость увеличения площади баннерной рекламы (рекламных щитов) с целью размещения на баннерах всей информации, предусмотренной частью 3 статьи 28 Закона № 38-ФЗ в редакции Законопроекта, что также приведет к существенному увеличению рекламных расходов кредитных организаций и внесет значительные изменения в художественные формы изложения рекламы в формате баннеров.

Вместе с тем, в настоящее время для целей исполнения требований Закона № 353-ФЗ кредитные организации **уже доводят до сведения заемщика под роспись** полную информацию о потребительском кредите (займе), включая сведения об ответственности за неисполнение кредитных обязательств.

Таким образом, проектируемые изменения при одновременном наличии эффективно работающих законодательно установленных механизмов предупреждения заемщика об ответственности за неисполнение кредитных обязательств в соответствии с Законом № 353-ФЗ, приведут только к дальнейшему усложнению восприятия потребителями рекламы потребительских кредитов (займов) и никак не достигнут заявленной в пояснительной записке к Законопроекту цели повышения финансовой грамотности заемщиков.

Кроме того, проектируемые Законопроектом изменения существенно и неоправданно увеличат расходы кредитных организаций на рекламу, которые они вынуждены будут компенсировать за счет оптимизации стоимости финансовых услуг, что в результате негативно отразится на финансовом положении граждан, уже являющихся их клиентами.