

Вопрос 1

Сергей Генрихович Пилатов

Член Общественного совета при ФАС России

О законодательных инициативах в части развития и регулирования институтов саморегулирования организаций в сфере рекламы на основе практики развития саморегулирования в пилотном субъекте – Санкт-Петербурге.

В 2020 году Федеральной антимонопольной службой России был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» (в части систематизации обязательных требований в сфере рекламы и введении института саморегулирования организаций в сфере рекламы)». Данный законопроект был представлен в Правительство и получил отзывы, в которых отмечалась недостаточная проработанность проекта. Основные претензии к законопроекту сводились к следующему:

Первое: ряд положений законопроекта противоречат законодательству о саморегулируемых организациях.

Второе: противоречиво прописан механизм взаимодействия с государственным регулятором.

Третье: отсутствие информации о действующих СРО в сфере рекламы, результатах их деятельности и готовности осуществлять функции.

Высказывались ещё отдельные претензии и опасения, которые следует учитывать.

В тоже время следует отметить, что понятие саморегулирования в сфере рекламы фиксировалось в рекламном законодательстве, начиная с первого Закона «О рекламе», принятого в 1995 году. В статье 28 «Права органов саморегулирования в области рекламы» формулировалось, что *«Органы саморегулирования в области рекламы - общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц»*.

Данная формулировка, в частности, совершенно точно отражала мировую практику развития рекламного саморегулирования, где основу органов рекламного саморегулирования (ОРС) составляют объединения рекламодателей, рекламодателев и рекламопроизводителей, а также их члены.

В настоящее время рекламное саморегулирование определяется главой 4 ФЗ «О рекламе» от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ, где в статье 31 прописано, какая организация может называться СРО:

«Саморегулируемой организацией в сфере рекламы признается объединение рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламодателев и иных лиц, созданное в форме ассоциации, союза или некоммерческого партнерства в целях представительства и защиты интересов своих членов, выработки требований соблюдения этических норм в рекламе и обеспечения контроля за их выполнением».

Следует признать, что, как и статья 28 Закона «О рекламе», принятого в 1995 году, так и глава 4 «Саморегулирование в рекламе» в ФЗ «О рекламе» от 13 марта

2006 года № 38-ФЗ в течении длительного времени (более 15 лет) не имели своего конкретного применения в связи с отсутствием субъекта для её применения.

Ситуация изменилась в 2017 году, когда в Санкт-Петербурге был подписан Меморандум «О разработке «дорожной карты» по созданию и организации деятельности Органа рекламного саморегулирования в России и утверждению пилотного субъекта по развитию деятельности СРО». Меморандум подписали ФАС России, Европейский альянс по рекламным стандартам и Правительство Санкт-Петербурга, а также самые крупные и влиятельные индустриальные объединения России.

В 2018 году в пилотном субъекте по развитию деятельности СРО – Санкт-Петербурге создана НКО «Ассоциация маркетинговой индустрии «Рекламный Совет» (АМИ РС), которая в феврале 2019 года в соответствии с законом «О СРО» вошла в реестр саморегулируемых организаций России (Номер реестровой записи: 0506, дата включения в Реестр: 15.02.2019), таким образом получив соответствующий статус.

Меморандум по созданию и организации деятельности Органа рекламного саморегулирования в России и СРО АМИ РС, созданная в соответствии с ним, соответствуют нормам закона РФ «О рекламе» и основными принципами построения рекламного саморегулирования в мире и рекомендациями EASA.

В процессе развития в России процессов рекламного саморегулирования, с учётом опыта работы первого рекламного СРО Ассоциация «Рекламный Совет», в том числе в пилотном субъекте – Санкт-Петербурге в 2018–2022 годах, а также организации процесса прямой работы с жалобами потребителей, повышение правовой культуры и ответственности представителей рекламной индустрии, в том числе по предотвращению появления и распространения недобросовестной и недостоверной рекламы, стали определяться те принципы и требования, на которых должно строиться рекламное саморегулирование и его институты в России и, соответственно, которые должны стать основой законодательных изменений, способствующих становлению цивилизованного рекламного саморегулируемого рынка.

В частности, опыт работы СРО наглядно и убедительно доказал, что развитие рекламного саморегулирования и его институтов:

- обеспечивает снижение нагрузки на государственного регулятора (ФАС и его территориальные управления) и другие государственные институты в части работы с жалобами и обращениями граждан;
- значительно сокращает время, затрачиваемое государственными органами на рассмотрение жалоб потребителей и принятие соответствующих решений по оценке той или иной рекламы;
- повышает уровень профессиональной оценки спорной рекламы, на которую поступают жалобы, как на недобросовестную;
- может обеспечивать оперативное прекращение (приостановление) распространения недобросовестной, недостоверной рекламы, которая вызывает недовольство (возмущение) потребителей до вынесения официального решения государственным регулятором или органом саморегулирования;

- повышает уровень самоорганизации, самодисциплины, социальной ответственности участников индустрии;
- может способствовать повышению уровня этических требований к создаваемой и распространяемой участниками индустрии рекламной продукции посредством введения собственных стандартов и кодексов рекламы и маркетинга;
- способствует более прозрачной и синхронизированной правоприменительной практике;
- может способствовать разработке стандартов, рекомендаций, обычаев делового оборота на основе постоянного анализа, обобщения практики и опыта, мониторинга;
- в состоянии обеспечить эффективную профилактику нарушений рекламного законодательства посредством института предварительной оценки рекламного материала профессиональными экспертами.

Для того, чтобы закрепить то положительное, что достигнуто в процессе развития СРО, в определённой части легитимизировать и стимулировать определённые направления деятельности и снять те преграды, которые мешают гармоничному развитию саморегулирования, предлагается осуществить комплекс мер по последовательному внесению изменений в ряд законодательных и подзаконных актов РФ.

Данный комплекс мероприятий основан на необходимости преодоления противоречий с тем, чтобы деятельность СРО в сфере рекламы развивалась в соответствии с Законом «О саморегулируемых организациях», с законом «О рекламе» и всеми нормативно-правовыми актами, регулирующими взаимодействие государственного регулятора с органами саморегулирования.

На первом этапе предлагается внести изменения в Закон «О саморегулируемых организациях» (от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ) с тем, чтобы в дальнейшем при внесении изменений в Закон «О рекламе» избежать претензий о противоречии в данном законе.

На втором этапе предлагается внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) в части расширения перечня обстоятельств, смягчающих административную ответственность за нарушения в сфере рекламы. С учётом того, что члены СРО и организации – члены индустриальных объединений, являющихся коллективными членами СРО, берут на себя дополнительные обязательства по этическим ограничениям при производстве рекламной продукции в соответствии с Кодексом саморегулирования и являются добросовестными представителями индустрии, то и их административная ответственность за ненамеренные нарушения рекламного законодательства при условии приостановки или прекращения распространения рекламы, вызывающей жалобы, должна быть смягчена до предупреждения (подробности в Приложении №1).

На третьем этапе предлагается проработать и внести изменения в закон «О рекламе» в главу 4. Для того, чтобы данные изменения не противоречили закону «О саморегулируемых организациях», следует акцентировать внимание на:

- Особенности приобретения, прекращения статуса саморегулируемых организаций в сфере рекламы и правового положения, особенностей деятельности саморегулируемых организаций;

- Особенности порядка приема в члены саморегулируемой организации и прекращения членства в саморегулируемой организации, в частности акцентировав внимание на распространение обязательств по соблюдению стандартов на всех членов ассоциаций, являющихся членами СРО;

- Особенности осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов и применения саморегулируемыми организациями мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов, в случае получения жалоб потребителей или обращений государственных органов и общественных организаций;

- Порядок осуществления федерального государственного регулирования (надзора) за соблюдением саморегулируемыми организациями как требований законодательства Российской Федерации, так и основные принципы взаимодействия СРО с государственным регулятором.

В соответствии с законодательством РФ о саморегулируемых организациях именно эти положения могут устанавливаться федеральными законами, в том числе законом «О рекламе».

Данные предложения по изменению в Закон о рекламе не должны носить революционный характер, они должны конкретизировать те положения, которые сегодня уже заложены в законодательстве и несколько конкретизировать взаимодействия СРО с государственным регулятором.

На четвёртом этапе предлагается внести изменения в Правила рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2020 г. № 1922.

Данные изменения должны привести в соответствие принципы взаимодействия ФАС России с саморегулируемой организацией в порядке рассмотрения административных дел в отношении членов СРО с новыми нормами закона «О рекламе».