

Обоснование необходимости принятия Закона Республики Беларусь  
”Об изменении законодательных актов по вопросам  
защиты прав потребителей“

**1. Цель и правовые основания подготовки проекта.**

Проект Закона Республики Беларусь ”Об изменении законодательных актов по вопросам защиты прав потребителей“ (далее – законопроект) подготовлен во исполнение пункта 17 плана подготовки законопроектов на 2020 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2019 г. № 482. Поскольку положениями проекта вносятся изменения в Закон Республики Беларусь от 9 января 2002 г. № 90-З ”О защите прав потребителей“ (далее – Закон), а также в иные законодательные акты изменено название проекта Закона Республики Беларусь ”Об изменении Закона Республики Беларусь ”О защите прав потребителей“ (по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг)“.

Пунктом 23 основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 2020 год, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 31 октября 2019 г. № 402, установлена направленность действий Национального банка на формирование эффективной и действенной системы защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе путем совершенствования нормативных правовых актов в части механизмов реализации прав и законных интересов потребителей конкретных финансовых услуг.

Основными целями подготовки законопроекта являются:

поддержание социальной стабильности и обеспечение расширения осведомленности потребителя о его правах в сфере финансовых услуг, повышение прозрачности деятельности финансовых организаций;

введение принципа добросовестного (ответственного) оказания финансовых услуг;

определение особенностей правового регулирования порядка оказания финансовых услуг и информирования потребителей о предоставляемых финансовых услугах;

закрепление дополнительных прав потребителей финансовых услуг;

создание эффективного механизма защиты прав потребителей финансовых услуг, способствующего повышению доверия к поставщикам финансовых услуг;

содействие конструктивному диалогу между потребителями финансовых услуг и участниками финансового рынка.

**2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта.**

Выбор вида нормативного правового акта осуществлен в соответствии с пунктом 4 статьи 33 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З ”О нормативных правовых актах“.

Принимая во внимание предмет и объем предлагаемых изменений, изложение Закона в новой редакции не требуется, представляется достаточной его точечная корректировка.

**3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения.**

Предметом правового регулирования являются:

общественные отношения в рамках функционирования системы защиты прав потребителей финансовых услуг;

общественные отношения по обеспечению защиты прав потребителей услуг, связанных с отношениями, вытекающими из договоров потребителя с банком, небанковской кредитно-финансовой организацией, из договоров потребителя в рамках лизинговой деятельности с лизинговой организацией, из договоров потребителя в рамках микрофинансовой деятельности, деятельности по совершению иницируемых физическими лицами операций с беспоставочными внебиржевыми финансовыми инструментами (деятельность на внебиржевом рынке Форекс), страховой деятельности, деятельности на рынке ценных бумаг (далее – финансовые услуги).

Основным законодательным актом в области защиты прав потребителей является Закон.

Анализ статей Закона показал, что в нем предусмотрено много нюансов относительно сферы торговли и предоставления услуг населению. Вместе с тем существующие подходы защиты прав потребителей не учитывают специфику деятельности на финансовом рынке. Финансовые услуги являются видом услуг, которые по своему характеру объективно являются более сложными по сравнению с иными работами, услугами. Деятельность в области финансовых услуг предполагает наличие специфических знаний и квалификации. Потребитель не всегда надлежащим образом может проанализировать имеющуюся информацию, может не осознавать риски, а зачастую и собственную ответственность, связанные с осуществлением тех или иных финансовых операций.

В этой связи необходимо создать эффективно работающие институты и правовые механизмы защиты граждан (потребителей), являющихся стороной при получении ими специфического вида услуг, – финансовых. Создание таких институтов и механизмов с одной стороны будет способствовать выявлению и реализации экономических интересов потребителей, защите этих интересов, с другой – позволит повысить

доверие к финансовой системе и станет основой для дальнейшего развития финансового рынка.

Поскольку отношения в области защиты прав потребителей системно регулируются Законом, регулирование вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг целесообразно также осуществлять в соответствии с данным Законом.

Положения законопроекта можно сгруппировать в четыре блока:

1. общие подходы к защите прав потребителей финансовых услуг, включающие уточнение сферы действия Закона и порядка его применения к правоотношениям, вытекающим из финансовых услуг, определение институциональной системы защиты прав потребителей финансовых услуг;

2. принцип добросовестного (ответственного) оказания финансовых услуг и подходы к защите прав потребителей финансовых услуг в случае несоответствия данному принципу;

3. подходы к созданию и функционированию уполномоченной организации по защите прав потребителей финансовых услуг – Центра по защите прав потребителей финансовых услуг (далее – Центр);

4. компетенция Национального банка и Министерства финансов в области защиты прав потребителей.

Для устранения неоднозначности толкования при применении отдельных норм Закона на практике, а также в связи с необходимостью исполнения решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 8 июня 2018 г. № Р-1125/2018 по предложению Министерства антимонопольного регулирования и торговли вносятся изменения в пункт 2 статьи 2, пункты 2, 4 статьи 7, пункт 3 статьи 8, пункт 3 статьи 18, пункт 4 статьи 27, пункт 1 статьи 35, статьи 41, 42, 43, 44 Закона.

Первый блок изменений в Закон в части общих подходов к защите прав потребителей финансовых услуг затронет следующие вопросы.

1. Согласно пункту 3 статьи 2 Закона защита прав потребителей услуг, оказываемых банками, небанковскими кредитно-финансовыми организациями, иными организациями при осуществлении банковских операций в соответствии с законодательством, микрофинансовыми, лизинговыми организациями, осуществляется в соответствии с Законом, если иное не предусмотрено банковским законодательством, законодательством, регулирующим порядок предоставления и привлечения микрозаймов, законодательством о лизинговой деятельности.

Формулировка пункта 3 статьи 2 Закона не включает в себя финансовые услуги, оказываемые банками, небанковскими кредитно-финансовыми организациями, которые не относятся к банковским операциям, а также финансовые услуги, оказываемые иными участниками финансового рынка, деятельность которых регулируется Национальным

банком, Министерством финансов. Так, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 4 июня 2015 г. № 231 "Об осуществлении деятельности на внебиржевом рынке Форекс" Национальный банк является органом, осуществляющим государственное регулирование деятельности форекс-компаний в Республике Беларусь.

В настоящее время Национальным банком разрабатывается ряд инициатив по регулированию иных сегментов финансового рынка.

С целью определения сферы правовых отношений для их правового регулирования в области защиты прав потребителей финансовых услуг, а также принимая во внимание структуру Закона, предлагается изложить пункт 3 статьи 2 Закона в следующей редакции:

"3. Защита прав потребителей, связанных с отношениями, вытекающими из договоров потребителя с банком, небанковской кредитно-финансовой организацией, из договоров потребителя в рамках лизинговой деятельности с лизинговой организацией, из договоров потребителя в рамках микрофинансовой деятельности, деятельности по совершению иницируемых физическими лицами операций с беспоставочными внебиржевыми финансовыми инструментами (деятельность на внебиржевом рынке Форекс), страховой деятельности, деятельности на рынке ценных бумаг (далее – финансовые услуги), осуществляется в соответствии с настоящим Законом, а также законодательством, регулирующим соответствующий вид деятельности или порядок предоставления финансовой услуги."

Критерием определения финансовой услуги для целей Закона будет являться осуществление субъектами видов деятельности, регулирование которых относится к компетенции Национального банка, Министерства финансов.

2. При подготовке предложений по определению институциональной системы защиты прав потребителей финансовых услуг учитывалось, что предусмотренная Законом двухуровневая система защиты прав потребителей, состоящая из Министерства антимонопольного регулирования и торговли, а также местных исполнительных органов, не в полной мере обеспечивает защиту прав потребителей финансовых услуг.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 "О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц" обращения граждан по вопросам защиты прав потребителей услуг, оказываемых микрофинансовыми, лизинговыми организациями, а также банками и небанковскими кредитно-финансовыми организациями при осуществлении банковских операций, исключены из сферы рассмотрения Министерства антимонопольного регулирования и торговли и местных исполнительных органов и относятся к компетенции исключительно Национального банка,

который не имеет выделенных структурных подразделений по всем областям республики.

В рамках институциональной системы защиты прав потребителей финансовых услуг в целях обеспечения защиты прав потребителей финансовых услуг будут взаимодействовать: Национальный банк, Министерство финансов, Министерство антимонопольного регулирования и торговли, профильные ассоциации участников финансового рынка, общественные объединения потребителей, Центр, суд.

Формирование единых принципов и подходов к защите прав потребителей финансовых услуг, совершенствование правового регулирования в этой области будет осуществляться на основе взаимодействия государственных органов, организаций в рамках деятельности специализированной секции Межведомственного совета по защите прав потребителей, создаваемого Советом Министров и Национальным банком (статья 43<sup>1</sup> Закона).

Профильные ассоциации финансовых организаций также должны являться одним из важных элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг, обеспечивающим и поддерживающим добросовестные, социально-ответственные практики осуществления соответствующего вида деятельности. Разрабатываемые профильными ассоциациями участников финансового рынка документы должны включать как правила рыночного поведения, обязательные для своих членов, так и общие подходы по социально-ответственному предоставлению финансовых услуг, по повышению финансовой грамотности населения и по порядку рассмотрения обращений потребителей.

Важнейшая роль среди данных документов отводится кодексам добросовестного поведения. Национальным банком осуществляется работа с профильными ассоциациями финансового рынка в данном направлении. Национальным банком предложен минимальный перечень принципов добросовестного поведения, который может быть дополнен каждой ассоциацией исходя из собственного понимания необходимости дополнительного раскрытия понятия добросовестного поведения и специфики сферы деятельности. Для обеспечения информационной доступности в качестве стандартного подхода рекомендовано на сайтах профильных ассоциаций финансового рынка организовать размещение кодексов добросовестного поведения, а также размещение перечня недобросовестных практик, примеров добросовестного поведения и иных сведений, направленных на информирование потребителей и формирование у них рационального и разумного потребительского поведения.

В свою очередь качественное рассмотрение обращения потребителя на уровне исполнителя финансовых услуг и (или) профильной ассоциации

позволяет нивелировать риски создания и поддержания отрицательного имиджа как финансовой системы, так и соответствующего сегмента финансового рынка в средствах массовой информации и в обществе.

Рассмотрение жалобы потребителя финансовых услуг должно быть всесторонним и своевременным, а также предусматривать принятие конкретных мер для разрешения возникшей спорной ситуации.

Предполагается также, что профильные ассоциации участников финансового рынка будут осуществлять консультирование потребителей по основам знаний по финансовым продуктам и по порядку реализации и защиты своих прав.

Все вышеперечисленные функции субъекта системы защиты прав потребителей профильные ассоциации участников финансового рынка могут осуществлять при принятии соответствующего решения членами конкретной профильной ассоциации. Реализация данных функций направлена на установление открытых, доверительных отношений между потребителями и исполнителями финансовых услуг, их профильными ассоциациями, что в свою очередь способствует достижению целей разработки законопроекта.

С учетом изложенного Закон дополняется статьей 40<sup>11</sup>.

Вторым блоком изменений предусматривается дополнение Закона главой 4<sup>1</sup> "Защита прав потребителя финансовых услуг", в которой будут закреплены:

принцип добросовестного (ответственного) оказания финансовых услуг (статья 40<sup>1</sup> Закона), который означает оказание финансовой услуги в соответствии с экономическими интересами и намерениями потребителя финансовых услуг. Установление данного принципа имеет своей целью расширение защиты прав потребителей финансовых услуг случаями, когда отсутствуют нарушения конкретной нормы законодательства со стороны исполнителя финансовых услуг. Советом Министров Республики Беларусь совместно с Национальным банком определяются перечни действий (бездействий), не соответствующих принципу добросовестного (ответственного) оказания финансовых услуг, а также признаков несоответствия условий договоров данному принципу. Таким образом нивелируется дисбаланс и обеспечивается фактическое равенство исполнителей финансовых услуг и потребителей финансовых услуг. Признание действий (бездействий), условий договора не соответствующими принципу добросовестного (ответственного) оказания финансовых услуг будет осуществляться Центром, судом при рассмотрении конкретных жалоб потребителей финансовых услуг, а также судом при обращении Национального банка, Министерства финансов с иском о защите прав неопределенного круга потребителей финансовых услуг;

с целью снижения договорной диспропорции в условиях, когда договоры, заключаемые при оказании финансовых услуг, как правило, являются публичными договорами и (или) договорами присоединения, устанавливаются требования к содержанию договоров, к порядку их изменения, в том числе предусматривается направление предложения об изменении условий договора потребителю способом, обеспечивающим персональное информирование потребителя (статья 40<sup>2</sup> Закона);

подходы к определению прав потребителей и последствий для исполнителей финансовых услуг в случае нарушения ими прав потребителей (изменения в статью 5 Закона, статьи 40<sup>4</sup>, 40<sup>5</sup> Закона);

порядок рассмотрения и урегулирования жалоб потребителей финансовых услуг (статьи 40<sup>6</sup>-40<sup>9</sup> Закона), введение внесудебного порядка рассмотрения. До обращения в Центр обязательным для потребителя финансовых услуг является предъявление претензии исполнителю финансовых услуг. Такой порядок позволяет исключить жалобы потребителей, основанные на незнании или непонимании существа и (или) порядка оказания финансовой услуги, обеспечить возможность урегулирования спорных ситуаций между сторонами спора, а при направлении жалобы в Центр – способствует более оперативному ее разрешению.

Многообразие субъектов-исполнителей финансовых услуг, различие предмета и порядка оказания финансовых услуг и т.д. не позволяют закрепить в Законе конкретные правовые предписания, приемлемые для каждой финансовой услуги. Общие подходы по защите прав потребителей финансовых услуг будут детализированы в нормативных правовых актах по регулированию конкретного вида деятельности либо порядка оказания соответствующей финансовой услуги. Таким образом, система нормативных правовых актов в области защиты прав потребителей финансовых услуг будет иметь двухуровневую структуру. Первый уровень – Закон, который определяет общие подходы и принципы защиты прав потребителей, права потребителей, в том числе в случае нарушения их прав, компетенцию государственных органов, общественных организаций и т.д. в области защиты прав потребителей финансовых услуг. Второй уровень – нормативные правовые акты по регулированию конкретного вида деятельности либо порядка оказания соответствующей финансовой услуги.

Формирование двухуровневой структуры законодательства по защите прав потребителей финансовых услуг соответствует позиции Конституционного Суда Республики Беларусь. В пункте 4 решения Конституционного Суда Республики Беларусь от 8 июня 2018 г. № Р-1125/2018 "О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь "О внесении изменений и дополнений в

Закон Республики Беларусь "О защите прав потребителей" отмечена необходимость дальнейшего совершенствования законодательства по предоставлению потребителям финансовых услуг - обеспечивать баланс интересов сторон соответствующих правоотношений, закрепляя на законодательном уровне эффективные механизмы по защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, в том числе направленные на защиту активов потребителей, их финансовой информированности, ответственное поведение поставщиков финансовых услуг, их представителей, а также реализацию финансовых продуктов, удовлетворяющих потребностям потребителей и соответствующих их финансовым возможностям.

С целью обеспечения логичности и единых подходов при изложении нормативных предписаний структура главы 4<sup>1</sup> Закона по защите прав потребителя финансовых услуг соответствует структуре Закона и имеет содержание аналогичное содержанию главы 4 Закона по защите прав потребителя при выполнении работ (оказании услуг).

В числе точечных корректировок Закона предполагается закрепить дополнительные к предусмотренным статьей 5 Закона права потребителей финансовых услуг и др.

Третий блок изменений предусматривает подходы к созданию и функционированию Центра.

В основу концептуальных положений о деятельности Центра, предусмотренных законопроектом, положен передовой мировой опыт деятельности финансовых омбудсменов (уполномоченных), а за основу создания в Республике Беларусь Центра принята модель аналогичного института в Республике Армения.

Принципами работы Центра будут являться:  
законность, независимость, справедливость;  
безвозмездность для потребителя финансовых услуг;  
прозрачность, оперативность и простота процедуры принятия решения;

применения принципа состязательности и равенства сторон исходя из предположения об отсутствии у потребителя специальных знаний.

В рамках Центра предлагается реализовать процедуру альтернативного урегулирования споров, имеющую черты, отличающие ее от уже существующих процедур. Законодательством предусмотрено несколько альтернативных судебному рассмотрению процедур урегулирования споров, в которых одной стороной являются граждане (претензионный порядок, процедура медиации, третейские суды). Альтернативное (без участия суда) разрешение споров может быть как досудебным, так и внесудебным.

К внесудебным способам альтернативного урегулирования споров, получивших законодательную основу, относится третейский суд. Порядок образования и деятельности третейских судов, назначения третейского судьи, третейского разбирательства не способствует регулированию споров между исполнителями финансовых услуг и физическими лицами.

Противоречивость интересов не позволяет избрать сторонами спора в финансовой сфере и по их соглашению третейского судью.

В отличие от финансового уполномоченного, к которому может обратиться с жалобой только физическое лицо – потребитель финансовой услуги, в третейский суд, по соглашению сторон третейского разбирательства, может передаваться любой спор, вытекающий из гражданских правоотношений.

Практика работы постоянно действующего Третейского суда при Ассоциации белорусских банков показала не востребованность и нецелесообразность использования данного института для защиты прав потребителей финансовых услуг.

В январе 2014 года вступил в силу Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 58-З "О медиации". Основная задача медиатора – найти решение, удовлетворяющее всех участников конфликта, выявив в ходе дискуссии истинные интересы и потребности сторон спора. Медиатор может рассматривать споры между любыми субъектами, которые к нему обратились, в соответствии с предметом спора, определенным законом. Однако стороны несут расходы на выплату вознаграждения медиатору.

Для построения в Республике Беларусь системы альтернативного урегулирования споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями необходимо создание института, в который можно обратиться гражданину на безвозмездной основе без привлечения адвокатов и соблюдения судебных процедур (наиболее простой для понимания граждан, рациональный и эффективный способ урегулирования спора).

Это обусловлено необходимостью защиты прав потребителей финансовых услуг в связи с возможным непониманием потребителем того, что его действия (бездействие) могут быть расценены как безоговорочное согласие на выполнение (невыполнение) предлагаемых исполнителем финансовых услуги условий. Совершение (несовершение) таких действий может привести к изменению существенных условий заключенного договора на оказание финансовых услуг и ухудшению прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Гражданским кодексом Республики Беларусь (далее – ГК) предусматривается судебная защита гражданских прав, а также защита гражданских прав в административном порядке. Способы защиты определены в статье 11 ГК.

Центр является специально созданным институтом для защиты прав потребителей финансовых услуг и не входит в судебную систему. Защита прав Центром осуществляется в административном порядке.

Способы, которыми осуществляется защита гражданских прав при рассмотрении жалоб Центром, определены в статье 40<sup>8</sup> законопроекта.

Законопроектом определена организационно-правовая форма Центра. Центр создается Советом Министров Республики Беларусь и Национальным банком в форме некоммерческой организации (фонда).

Создание некоммерческой организации в форме фонда обусловлено целью создания – защита прав потребителей финансовых услуг, а также является одним из условий независимости Центра как от учредителей, так и от исполнителей финансовых услуг, которыми будет финансироваться деятельность Центра.

В целях обеспечения независимости Центра предусматривается также осуществление надзора за деятельностью Центра путем формирования коллегиального органа – правления, состоящего из трех представителей ассоциаций участников финансового рынка, трех представителей государственных органов и одного представителя общественных объединений потребителей (статья 40<sup>7</sup> Закона).

Обеспечение независимости является необходимым для формирования положительного имиджа Центра и укрепления доверия со стороны как потребителей финансовых услуг, так и исполнителей финансовых услуг.

Рассмотрение жалобы инициируется потребителем финансовой услуги путем подачи жалобы в Центр, по предмету которой он обращался к исполнителю финансовых услуг, но не удовлетворен ответом, качеством исполнения обязательств или предоставленной услугой либо ответ не получен.

Организационная структура, порядок создания, финансирования, а также иные вопросы деятельности Центра будут определены Советом Министров Республики Беларусь совместно с Национальным банком (статья 40<sup>7</sup> Закона). В совместном решении Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка предполагается закрепить порядок подачи и рассмотрения жалобы, вынесения решения и др.

С учетом опыта по созданию уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг в Российской Федерации предусматривается поэтапность наделения и расширения компетенции Центра. Так, на первом этапе предполагается рассмотрение Центром жалоб на оказание финансовых услуг в сфере потребительского кредитования (иного финансирования потребителей).

Финансирование Центра осуществляется за счет обязательных взносов участников финансового рынка, иных не запрещенных

законодательством источников. Размеры обязательных взносов и (или) порядок их определения и внесения, исполнители финансовых услуг, осуществляющие уплату взносов, устанавливаются Советом Министров совместно с Национальным банком.

Законопроектом предполагается установить (статья 40<sup>8</sup> Закона), что: потребитель вправе обратиться в Центр в течение одного года со дня, когда потребитель узнал или должен был узнать о нарушении своего права;

государственные органы, организации, обязаны предоставить запрашиваемые Центром документы и (или) информацию, в том числе информацию, составляющую коммерческую, банковскую или иную охраняемую законом тайну, а исполнитель финансовых услуг обязан также изложить обоснованную позицию по жалобе;

решение, принятое Центром, обязательно для исполнителя финансовых услуг. Исполнитель финансовых услуг обязан проинформировать Центр об исполнении решения либо об отказе в исполнении. Если решение не было исполнено в добровольном порядке исполнителем финансовых услуг, потребитель вправе обратиться в суд для взыскания с исполнителя неустойки;

в случае неисполнения в добровольном порядке решения Центра или условий соглашения, заключенного сторонами, Центр выдает потребителю удостоверение, являющееся исполнительным документом.

Создание Центра будет соответствовать рекомендациям по внедрению альтернативных механизмов урегулирования потребительских споров на примере деятельности финансового омбудсмена (уполномоченного), изложенным в подпункте 1.3 пункта 1 протокола совместного заседания Консультативного комитета по защите прав потребителей государств – членов ЕАЭС и Консультативного совета по защите прав потребителей государств – участников СНГ от 26 сентября 2019 г. № ЗПП-1/пр.

В рамках четвертого блока изменений в Закон предполагается дополнить главу 5 "Государственная защита прав потребителей" Закона отдельной статьей, определяющей полномочия Национального банка и Министерства финансов в области защиты прав потребителей финансовых услуг (статья 41<sup>1</sup> Закона).

С целью обеспечения системности и комплексности регулирования, а также единых подходов по защите прав потребителей финансовых услуг является обоснованным закрепление единых для всех видов деятельности полномочий Национального банка, Министерства финансов в области защиты прав потребителей в одном законодательном акте – Законе.

#### **4. Результаты анализа:**

##### **4.1 актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения**

В Республике Беларусь отсутствует законодательный акт, комплексно регулирующий вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг. Отдельные правоотношения, в том числе связанные с защитой прав потребителей услуг, оказываемых банками, небанковскими кредитно-финансовыми организациями, иными организациями при осуществлении банковских операций, отнесены к предмету регулирования Закона (статья 2 Закона). Вместе с тем гарантии и права потребителя, предусмотренные Законом, не могут быть применены в полном объеме для защиты прав потребителей финансовых услуг.

Как государственный орган, осуществляющий защиту прав потребителей, Национальный банк наделен полномочиями, предусмотренными статьей 41 Закона.

Иные законодательные акты, определяющие компетенцию Национального банка, в том числе по регулированию отдельных сегментов финансового рынка, содержат разные объемы полномочий в области защиты прав потребителей (например, Устав Национального банка Республики Беларусь, утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 13 июня 2001 г. № 320 (с учетом изменений, внесенных Указом Президента Республики Беларусь от 23 октября 2019 г. № 394 "О предоставлении и привлечении займов") и Указ Президента Республики Беларусь от 4 июня 2015 г. № 231 "Об осуществлении деятельности на внебиржевом рынке Форекс").

Таким образом, действующее законодательство не содержит единых полномочий Национального банка в сфере защиты прав потребителей.

##### **4.2 актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения**

В процессе реализации Твининг-проекта Европейского Союза "Укрепление потенциала Национального банка Республики Беларусь" по компоненту 5 "Защита прав потребителей финансовых услуг" (далее – Твининг-проект) изучен опыт центральных банков Германии, Литвы, Польши по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе по признанию деятельности организаций недобросовестной в целях обеспечения защиты прав потребителей.

В рамках представленного международного опыта изучена практика: признания деятельности (практик) недобросовестной: Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 11 мая 2005 г.

№ 2005/29/ЕС ”О недобросовестной коммерческой практике по отношению к потребителям на внутреннем рынке“. Коммерческая практика признается недобросовестной, если она проворчит обычаям делового оборота и существенным образом искажает или способна исказить экономическое поведение среднестатистического потребителя до, во время и после заключения контракта;

признания недобросовестными положений договоров (контрактов): Директива Совета Европейских сообществ от 5 апреля 1993 г. № 93/13/ЕЭС ”О несправедливых условиях в потребительских договорах“;

Директива 2013/11/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС об альтернативном рассмотрении споров потребителей и об изменении Регламента (ЕС) 2006/2004 и Директивы 2009/22/ЕС. Согласно данной Директиве в каждой стране Европейского Союза должна быть создана система альтернативного рассмотрения споров (ADR).

Представляет интерес опыт Республики Польша в отношении деятельности по защите прав потребителей. Согласно статье 76 Конституции Республики Польша государственные органы охраняют потребителей, пользователей и нанимателей (арендаторов) от действий, угрожающих их здоровью, неприкосновенности частной жизни и безопасности, а также от нечестной рыночной практики.

Защита прав потребителей на финансовом рынке осуществляется институтами, действующими в общих/общественных интересах потребителей, а также институтами, действующими в интересах конкретных потребителей. Практики, нарушающие коллективные интересы потребителей, определяются как незаконные действия поставщика товаров или услуг, наносящие ущерб интересам неограниченного круга лиц, т.е. всем потенциальным (настоящим и будущим) клиентам данного поставщика. В то же время индивидуальный потребитель в целях удовлетворения своих претензий может получить бесплатную правовую помощь от местного омбудсмена или от неправительственной потребительской организации, а также обратиться в одну из организаций по альтернативному урегулированию споров (т.е. организаций, содействующих сближению позиций сторон в рамках соответствующих механизмов – например, медиации), а также обратиться в суд.

Одним из государственных органов, ответственных за проведение политики в области защиты прав потребителей, осуществление действий в общественных интересах, является Управление конкуренции и защиты прав потребителей (далее – UOKiK). UOKiK уполномочено возбуждать административные дела по фактам нарушения коллективных интересов потребителей и рассматривает стандартные соглашения, используемые во взаимоотношениях с потребителями. UOKiK проводит изучение

стандартных условий контрактов на предмет наличия в них недобросовестных положений с целью принятия решения о наложении запрета на их использование.

По завершении административного разбирательства УОКіК вправе вынести решение о признании определенной практики нарушением коллективных интересов потребителей либо решение о признании положения типового договора недобросовестным и о запрете на его использование, а также о наложении штрафа в размере до 10% оборота поставщика в предыдущем году. При неисполнении поставщиком принятого решения УОКіК вправе назначить штраф в размере до 10 000 евро за каждый день задержки исполнения решения.

При признании каких-либо положений договоров недобросовестными в соответствующем решении воспроизводится точная формулировка положения, признанного недобросовестным, которая обнародуется на сайте УОКіК.

В случае применения ненадлежащих практик потребитель, интересы которого были нарушены или поставлены под угрозу, вправе потребовать:

- 1) прекращения применения соответствующей практики;
- 2) устранения результатов ее применения;
- 3) однократного или многократного обнародования заявления соответствующего содержания и формы;
- 4) возмещения ущерба в соответствии с общими требованиями и условиями, в том числе потребовать расторжения контракта, взаимного возврата полученных благ и возмещения поставщиком издержек, связанных с приобретением соответствующего продукта;

5) выделения определенной суммы средств на социальные проекты, связанные с поддержкой польской культуры, охраной национального наследия или защитой прав потребителей.

Перспективы внедрения и практика применения для целей защиты прав потребителей финансовых услуг таких направлений как признание недобросовестными деятельности исполнителей финансовых услуг, условий заключенных ими договоров в настоящее время прорабатываются Национальным банком на площадке Консультативного совета центральных (национальных) банков по защите прав потребителей финансовых услуг и финансовой доступности, созданного в соответствии с решением Совета руководителей центральных (национальных) банков государств-участников Договора об учреждении Евразийского экономического союза.

Информация об анализе зарубежного законодательства по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг финансовым омбудсменом (уполномоченным) прилагается.

### **4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов\*, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения**

Предлагаемые к закреплению предписания не содержат положений, противоречащих международным договорам Республики Беларусь и иным международно-правовым актам, содержащим обязательства Республики Беларусь, непосредственно относящимся к предмету правового регулирования законопроекта.

### **4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам\*, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования,**

Законопроект не содержит положений, противоречащих международным договорам Республики Беларусь и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования.

Законопроект обеспечивает реализацию обозначенного в пункте 1 статьи 70 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. принципа регулирования финансовых рынков – обеспечение гарантированной и эффективной защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Положения законопроекта соответствуют Концепции формирования общего финансового рынка Евразийского экономического союза, утвержденной решением Высшего Евразийского экономического совета от 1 октября 2019 г. № 20, согласно которой одним из критериев формирования общего финансового рынка является поддержание и улучшение уровня защиты прав потребителей финансовых услуг и инвесторов.

В качестве запланированных направлений создания механизма защиты прав и законных интересов инвесторов и потребителей финансовых услуг указаны в том числе:

повышение уровня информированности потребителей и поставщиков финансовых услуг, в том числе о возможностях защиты своих прав и интересов;

взаимодействие национальных регуляторов, бизнес-сообществ государств-членов и финансовых омбудсменов, в том числе посредством обмена информацией о практике работы с потребителями, инвесторами, защиты их прав и интересов и разрешения споров (включая создание в государствах-членах институтов досудебного урегулирования споров, в том числе через институт финансового омбудсмена);

выработка согласованных подходов к раскрытию информации о финансовых продуктах и услугах.

**5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З "О международных договорах Республики Беларусь", – не имеется.**

**6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта**

При подготовке законопроекта изучены публикации в средствах массовой информации, практика применения законодательства, регулирующего отношения, вытекающие из договоров с банком, небанковской кредитно-финансовой организацией, из договоров в рамках лизинговой деятельности с лизинговой организацией, из договоров в рамках микрофинансовой деятельности, деятельности по совершению иницируемых физическими лицами операций с беспоставочными внебиржевыми финансовыми инструментами (деятельность на внебиржевом рынке Форекс), страховой деятельности, деятельности на рынке ценных бумаг.

**7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия**

Принятие Закона Республики Беларусь "Об изменении законодательных актов по вопросам защиты прав потребителей" направлено на совершенствование законодательства о защите прав потребителей с учетом международного опыта и практики применения Закона в отношении потребителей финансовых услуг и реализации положений Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466.

Основной целью подготовки законопроекта является правовое обеспечение защиты прав потребителей финансовых услуг путем совершенствования системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

Усиление защиты прав потребителей финансовых услуг определено в числе ключевых задач по созданию полноценного финансового рынка.

Реализация соответствующих мероприятий предусматривается пунктом 62 комплекса мер по реализации Программы социально-

экономического развития Республики Беларусь на 2016 - 2020 годы, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 января 2017 г. № 18, стратегией развития финансового рынка Республики Беларусь до 2020 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 28 марта 2017 г. № 229/6 (пункт 53 плана мероприятий по реализации стратегии развития финансового рынка Республики Беларусь до 2020 года).

Законопроектом вводится дополнительная обязанность для исполнителей финансовых услуг по финансированию деятельности Центра - внесение обязательных взносов, в размере и порядке, устанавливаемом Советом Министров Республики Беларусь и Национальным банком.

Предлагаемый законопроектом вариант финансирования обеспечивает:

независимость Центра,

направленность на достижение целей защиты прав потребителей, поскольку отсутствует необходимость осуществления деятельности, приносящей доходы,

дисциплинированность исполнителей финансовых услуг и стимулирование к урегулированию проблемных ситуаций с потребителями финансовых услуг на стадии рассмотрения претензии с целью сокращения последующих издержек Центра и соответственно величины взноса на его финансирование.

Финансирование деятельности аналогичных институтов за счет взносов финансовых организаций предусматривается, например, в Республике Армения, Российской Федерации.

С целью сокращения финансовых затрат исполнителей финансовых услуг суммы обязательных взносов на финансирование Центра предлагается включить в состав внереализационных расходов исполнителей финансовых услуг.

Законопроектом предусматривается следующий порядок рассмотрения требований потребителей:

обязательное направление потребителем финансовых услуг претензии исполнителю финансовых услуг до обращения в Центр,

рассмотрение имущественных жалоб потребителей финансовых услуг Центром в случае несогласия с ответом или неполучения ответа исполнителя финансовых услуг;

обращение потребителя финансовых услуг за судебной защитой.

Обязанность для потребителя финансовых услуг, устанавливаемая законопроектом, по направлению претензии до обращения в Центр позволяет:

урегулировать разногласия сторон в добровольном порядке;

оптимизировать временные и финансовые затраты как потребителя, так и исполнителя финансовых услуг, по рассмотрению требований потребителей;

сохранить доверительные отношения между потребителем и исполнителем финансовых услуг, нивелируя конфликтные ситуации с клиентом;

исключить подачу необоснованных жалоб в Центр.

Обязанность для потребителей по предъявлению претензии (письменного предложения о добровольном урегулировании спора) до обращения в суд с иском предусматривается Указом Президента Республики Беларусь от 23 октября 2019 г. № 394 для потребителей услуг, оказываемых микрофинансовыми или специализированными организациями, в том числе по заключенным договорам.

Кроме того, как показывает анализ зарубежного законодательства (статьи 16, 19 Закона Российской Федерации от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ "Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг", статья 6 Закона Республики Армения от 17 июня 2008 г. "О примирителе финансовой системы"), применение обязательного претензионного порядка урегулирования споров с участием потребителей финансовых услуг является распространенной практикой.

Принятие Закона Республики Беларусь "Об изменении законодательных актов по вопросам защиты прав потребителей" позволит определить законодательные основы совершенствования системы защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе создания и деятельности Центра - альтернативного органа разрешения споров потребителей и исполнителей финансовых услуг, установить подходы по защите прав потребителей финансовых услуг, которые будут детализированы в законодательстве по предоставлению финансовых услуг.

Кроме того, сформируется система урегулирования претензий потребителей финансовых услуг к исполнителям финансовых услуг, которая позволит потребителям более оперативно получить разрешение споров и возможность бесплатно и без какого-либо финансового риска урегулировать разногласия с исполнителями финансовых услуг, а также снизит остроту конфликта между интересами потребителей финансовых услуг и интересами исполнителей финансовых услуг. Обращение в Центр позволит гражданам экономить временные и материальные ресурсы, а финансовым организациям экономить время и снижать затраты на судебные процедуры и сохранить деловые отношения со своими клиентами.

**8. Информация о результатах публичного обсуждения проекта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений – не проводилось.**

**9. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта.**

Принятие Закона Республики Беларусь "Об изменении законодательных актов по вопросам защиты прав потребителей" потребует пересмотра законодательства, регулирующего соответствующий вид деятельности или порядок предоставления финансовых услуг.

Законопроектом одновременно вносятся изменения в Гражданский кодекс Республики Беларусь, Банковский кодекс Республики Беларусь, Налоговый кодекс Республики Беларусь, Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З "О нормативных правовых актах".

Кроме того, потребуется изменение Устава Национального банка Республики Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 июня 2001 г. № 320 (изменение компетенции Национального банка).

Для реализации принятых законодательных положений необходима подготовка акта (актов) Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка, определяющего (определяющих) организационную структуру, порядок создания, финансирования, а также иные вопросы деятельности Центра, размеры обязательных взносов и (или) порядок их определения и внесения, исполнителей финансовых услуг, осуществляющие уплату обязательных взносов.

---

\* Под международно-правовым актом понимается акт органа международной организации или межгосударственного образования, обязательность которого предусмотрена международным договором Республики Беларусь.