



ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

П Р И К А З

22.12.2022

№ 1022/22

Москва

Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы на 2023 год

В соответствии с пунктом 15 Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 990,

п р и к а з ы в а ю:

1. Утвердить Программу профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы на 2023 год согласно приложению к настоящему приказу.

2. Контроль исполнения настоящего приказа возложить на заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы К.М. Таукенову.

Руководитель

М.А. Шаскольский



Приложение
к приказу ФАС России
от 22.12.2022 № 1022/22

**ПРОГРАММА ПРОФИЛАКТИКИ РИСКОВ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА
(УЩЕРБА) ОХРАНЯЕМЫМ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЯМ ПРИ
ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ НА 2023 ГОД**

Настоящая программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере рекламы (далее — программа профилактики) разработана в соответствии с частью 2 статьи 44 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») и направлена на достижение следующих основных целей:

стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе всеми контролируруемыми лицами;

устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

создание условий для доведения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения.

Программа профилактики состоит из следующих разделов:

анализ текущего состояния осуществления вида контроля, описание текущего развития профилактической деятельности контрольного (надзорного) органа, характеристика проблем, на решение которых направлена программа профилактики;

цели и задачи реализации программы профилактики;

перечень профилактических мероприятий, сроки (периодичность) их проведения;

показатели результативности и эффективности программы профилактики.

**I. Анализ текущего состояния осуществления вида контроля, описание
текущего развития профилактической деятельности контрольного
(надзорного) органа, характеристика проблем, на решение которых
направлена программа профилактики**

Согласно пункту 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 (далее — Положение), Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в том числе по контролю за соблюдением законодательства в сфере рекламы.

В соответствии с главой 2 Положения ФАС России:

осуществляет контроль за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодательства о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа);

выдает предписания, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в случаях, предусмотренных законодательством о рекламе;

возбуждает и рассматривает дела о нарушениях законодательства о рекламе;

издает индивидуальные правовые акты по отнесенным к компетенции Службы вопросам, в том числе приказы, определения, постановления, в случаях, предусмотренных законодательством о рекламе;

обобщает и анализирует практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

применяет предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере рекламы, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Согласно положениям Приказа ФАС России от 23.07.2015 № 649/15 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы» (зарегистрировано в Минюсте России 24.08.2015 № 38653) территориальный орган Федеральной антимонопольной службы (далее — территориальный орган) осуществляет функции по контролю за соблюдением в том числе законодательства в сфере рекламы.

В силу пунктов 6 и 7 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы территориальный орган осуществляет в том числе следующие полномочия:

осуществляет контроль за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, территориальными органами федеральных органов государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления

о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа);

возбуждает и рассматривает дела о нарушениях законодательства о рекламе;

выдает (направляет) предписания, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в случаях, предусмотренных законодательством о рекламе;

осуществляет анализ и проводит учет выявленных нарушений законодательства о рекламе и принятых по ним мер;

применяет предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений в пределах компетенции территориального органа.

Законодательство Российской Федерации о рекламе согласно статье 4 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (далее — ФЗ № 38) состоит из ФЗ № 38. Отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы могут регулироваться также принятыми в соответствии с ФЗ № 38 иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

При этом цели ФЗ № 38 сформулированы в статье 1 данного Закона, а именно: развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции, обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства, реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы, создание благоприятных условий для производства и распространения социальной рекламы, предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Понятия рекламы, объекта рекламирования, товара определены в статье 3 ФЗ № 38.

Под рекламой понимается 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.

Объект рекламирования — товар, средства индивидуализации юридического лица и (или) товара, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие (в том числе

спортивное соревнование, концерт, конкурс, фестиваль, основанные на риске игры, пари), на привлечение внимания к которым направлена реклама.

Товар — продукт деятельности (в том числе работа, услуга), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

При этом нормы ФЗ № 38 содержат общие требования, предъявляемые к рекламе любых товаров, специальные требования, предъявляемые к отдельным способам распространения рекламы, а также специальные требования к рекламе отдельных видов товаров.

В ходе проведенной контрольно-надзорной деятельности в 2021 году антимонопольные органы рассмотрели 17607 заявлений (в 2020 году – 16278 заявлений) о несоответствии рекламы требованиям законодательства о рекламе.

В результате проделанной работы антимонопольными органами возбуждено производство 3763 дел по фактам нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе, в ходе рассмотрения которых пресечено 4597 нарушений (в 2020 году – 3330 дел и 4929 нарушений).

В зависимости от характера нарушения и его негативных последствий для конкуренции, потребителей и общества в целом антимонопольные органы применяют к нарушителям меры административного наказания и административного воздействия.

Так, в 2021 году ФАС России и территориальными органами возбуждено 4247 дел об административных правонарушениях (в 2020 году – 3549 дел), по результатам рассмотрения которых вынесено 2078 постановлений о наложении штрафа на сумму 137 106 400 рублей (в 2020 году – 1332 постановлений на сумму 77 592 250 рублей), в том числе 34 постановления за неисполнение предписания о прекращении нарушения законодательства о рекламе на сумму 4 436 000 рублей (в 2020 году – 12 постановлений на сумму 1 285 000 рублей).

Сравнение статистических характеристик выявленных антимонопольными органами нарушений законодательства о рекламе за 2021 и 2020 годы показывает в целом сохранение общих тенденций.

В 2021 году наибольшее количество выявленных антимонопольными органами нарушений по-прежнему фиксировалось при распространении рекламы по сетям электросвязи (нарушения статьи 18 ФЗ № 38) – 38,02 % от всех выявленных нарушений (в 2020 году данные нарушения составили 21,46 % всех нарушений).

Сохраняется высокий процент выявленных нарушений, приходящихся на рекламу финансовых услуг (нарушения статьи 28 ФЗ № 38) – 17,08 % (в 2020 году данные нарушения составили 18,77 % всех нарушений), данный вид нарушений остается самым многочисленным видом нарушений среди всех ограничений, установленных ФЗ № 38 для рекламы отдельных видов товаров.

Существенно снизилось количество выявленной антимонопольными органами недостоверной рекламы (нарушения части 3 статьи 5 ФЗ № 38) по сравнению с предыдущим периодом, хотя и остается достаточно заметным

нарушением – в 2021 году такие нарушения составили 8,64 % (в 2020 году – 12,48 % всех выявленных нарушений).

Распространение рекламы, вводящей в заблуждение (нарушения части 7 статьи 5 ФЗ № 38), в 2021 году составило 6,37 % всех нарушений, что составляет такой же показатель 2020 года (в 2020 году – 6,47 % всех нарушений).

Отмечается заметное снижение количества нарушений в рекламе алкогольной продукции (нарушения статьи 21 ФЗ № 38) по сравнению с предыдущим годом (в 2021 году – 4,42 % всех нарушений, в 2020 году – 7,68 %).

При этом практически сошло на нет количество неэтичной рекламы (нарушения части 6 статьи 5 ФЗ № 38) в 2021 году – 1,04 % (в 2020 году – 6,43 %).

Также отмечается незначительное количество выявляемой недобросовестной рекламы (нарушения части 2 статьи 5 ФЗ № 38) в 2021 году – 2,61 % всех нарушений (в 2020 году – 3,27 %).

Сохранилось на уровне прошлого года количество нарушений с использованием транспортных средств (нарушения статьи 20 ФЗ № 38) в 2021 году – 3,55 % (в 2020 году – 3,12 %).

Оценка риска причинения вреда охраняемым законом ценностям (например, оценка рекламы на предмет ее соответствия этическим нормам) при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере рекламы может также осуществляться в рамках проведения антимонопольными органами мероприятий с представителями предпринимательского сообщества.

Так, например, при ФАС России и территориальных органах ФАС России созданы экспертные советы по вопросам применения законодательства о рекламе, которые являются консультативно-совещательными органами и осуществляют рассмотрение вопросов, связанных с применением законодательства Российской Федерации о рекламе, а также выработки предложений по его совершенствованию. Решения экспертных советов имеют рекомендательный характер, однако учитываются антимонопольными органами при принятии решений о признании нарушений ФЗ № 38 в рекламе, а также при выработке отдельных подходов к правоприменительной практике и изменению законодательства.

В 2018 году при участии ФАС России был создан и начал свою работу Орган Рекламного Саморегулирования «Ассоциация маркетинговой индустрии «Рекламный Совет». Ассоциация маркетинговой индустрии «Рекламный Совет» (АМИ «РС») создана с целью развития процессов рекламного саморегулирования в России, что было предусмотрено Меморандумом «О разработке «дорожной карты» по созданию и организации деятельности органа рекламного саморегулирования в России и утверждению пилотного субъекта по развитию деятельности СРО». Он был подписан 28 сентября

2017 года Федеральной антимонопольной службой, правительством Санкт-Петербурга и Европейским альянсом по рекламным стандартам (EASA).

Кроме того, участники рынка услуг по распространению рекламы приняли Кодекс маркетинговой и рекламной деятельности, направленный на предотвращение нарушений, в том числе и этических норм, подписанный 19 отраслевыми объединениями, члены которых придерживаются положений Кодекса, в частности СРО «Рекламный Совет», которое целенаправленно занимается деятельностью по профилактике возможных нарушений и руководствуется данным Кодексом. В настоящее время деловые объединения под лидерством АКАР разрабатывают новую редакцию Кодекса.

II. Цели и задачи реализации программы профилактики

Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям направлена на достижение следующих основных целей:

предупреждение нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, контроль (надзор) за соблюдением которых осуществляет ФАС России;

предотвращение риска причинения вреда и снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, контроль (надзор) за соблюдением которых осуществляет ФАС России;

устранение существующих и потенциальных условий, причин и факторов, способных привести к нарушению обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, контроль (надзор) за соблюдением которых осуществляет ФАС России;

формирование модели социально ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов;

повышение прозрачности системы контрольно-надзорной деятельности при проведении мероприятий по федеральному государственному контролю (надзору) за соблюдением обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, контроль (надзор) за соблюдением которых осуществляет ФАС России.

Основными задачами профилактических мероприятий являются:

выявление факторов риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, причин и условий, способствующих нарушению обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России;

создание условий для изменения ценностного отношения подконтрольных субъектов к рисковому поведению, формирования позитивной ответственности за свое поведение, поддержания мотивации к добросовестному поведению;

формирование одинакового понимания обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России, у всех участников контрольно-надзорной деятельности;

повышение уровня правовой грамотности подконтрольных субъектов, в том числе путем обеспечения доступности информации об обязательных требованиях законодательства Российской Федерации о рекламе, контроль за соблюдением которых осуществляет ФАС России, и необходимых мерах по их исполнению;

снижение издержек контрольно-надзорной деятельности и административной нагрузки на подконтрольные субъекты.

III. Перечень профилактических мероприятий, сроки (периодичность) их проведения

При осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы проводятся следующие профилактические мероприятия:

информирование (часть 1 статьи 46 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»);

обобщение правоприменительной практики (часть 2 статьи 47 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»);

объявление предостережения (часть 1 статьи 49 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»);

консультирование (часть 1 статьи 50 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»);

профилактический визит (часть 1 статьи 52 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»).

Информирование

Федеральная антимонопольная служба осуществляет информирование контролируемых лиц и иных заинтересованных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе.

Информирование осуществляется посредством размещения соответствующих сведений на официальном сайте антимонопольного органа в сети «Интернет», а также может осуществляться в средствах массовой информации и в иных формах.

Федеральная антимонопольная служба размещает и поддерживает в актуальном состоянии на своем официальном сайте в сети «Интернет»:

тексты нормативных правовых актов, регулирующих осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы;

сведения об изменениях, внесенных в нормативные правовые акты, регулирующие осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы, о сроках и порядке их вступления в силу;

перечень нормативных правовых актов с указанием структурных единиц этих актов, содержащих обязательные требования законодательства Российской Федерации о рекламе, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы, а также информацию о мерах ответственности, применяемых при нарушении обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, с текстами в действующей редакции;

утвержденные проверочные листы в формате, допускающем их использование для самообследования;

руководства по соблюдению обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, разработанные и утвержденные в соответствии с Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»;

перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, порядок отнесения объектов контроля к категориям риска;

перечень объектов контроля, учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, с указанием категории риска;

программу профилактики рисков причинения вреда;

исчерпывающий перечень сведений, которые могут запрашиваться Федеральной антимонопольной службой у контролируемого лица;

сведения о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе;

сведения о применении Федеральной антимонопольной службой мер стимулирования добросовестности контролируемых лиц;

сведения о порядке досудебного обжалования решений Федеральной антимонопольной службы, действий (бездействия) ее должностных лиц;

доклады, содержащие результаты обобщения правоприменительной практики Федеральной антимонопольной службы;

доклады о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы;

информацию о способах и процедуре самообследования (при ее наличии), в том числе методические рекомендации по проведению самообследования и подготовке декларации соблюдения обязательных требований, и информацию

о декларациях соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, представленных контролируруемыми лицами; иные сведения, предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации и (или) программами профилактики рисков причинения вреда.

Ответственным за размещение указанных сведений на официальном сайте ФАС России в сети «Интернет» является Управление контроля рекламы и недобросовестной конкуренции ФАС России. Указанные нормативные правовые акты и иные материалы размещаются на официальном сайте в сети «Интернет» по мере их принятия или подготовки.

Обобщение правоприменительной практики

По итогам обобщения правоприменительной практики Федеральная антимонопольная служба обеспечивает подготовку доклада, содержащего результаты обобщения правоприменительной практики антимонопольного органа.

Обобщение правоприменительной практики проводится для решения следующих задач:

обеспечение единообразных подходов к применению Федеральной антимонопольной службой и ее должностными лицами обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе;

выявление типичных нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, причин, факторов и условий, способствующих возникновению указанных нарушений;

анализ случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, выявление источников и факторов риска причинения вреда (ущерба);

подготовка предложений об актуализации обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе;

подготовка предложений о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о рекламе.

По итогам обобщения правоприменительной практики осуществления государственного надзора Федеральная антимонопольная служба не позднее 30 апреля 2023 года обеспечивает подготовку и размещение на официальном сайте ФАС России в сети «Интернет» доклада, содержащего результаты обобщения правоприменительной практики антимонопольного органа за предшествующий календарный год. Федеральная антимонопольная служба обеспечивает публичное обсуждение проекта доклада о правоприменительной практике.

Ответственным за размещение на официальном сайте ФАС России в сети «Интернет» доклада, содержащего результаты обобщения правоприменительной практики антимонопольного органа за предшествующий

календарный год является Управление контроля рекламы и недобросовестной конкуренции ФАС России.

Объявление предостережения

В случае наличия у Федеральной антимонопольной службы сведений о готовящихся нарушениях или признаках нарушений обязательных требований в сфере рекламы и (или) в случае отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, ФАС России объявляет контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе объявляется и направляется контролируемому лицу и должно содержать указание на соответствующие обязательные требования законодательства Российской Федерации о рекламе, предусматривающий их нормативный правовой акт, информацию о том, какие конкретно действия (бездействие) контролируемого лица могут привести или приведут к нарушению обязательных требований, а также предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения данных требований и не может содержать требование представления контролируемым лицом сведений и документов.

Федеральная антимонопольная служба осуществляет учет объявленных ею предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе и использует соответствующие данные для проведения иных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий.

Ответственным за выдачу и направление контролируемому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации о рекламе, а также за учет объявленных предостережений является Управление контроля рекламы и недобросовестной конкуренции ФАС России. Указанные предостережения выдаются по мере необходимости.

Консультирование

Консультирование осуществляется должностными лицами Федеральной антимонопольной службы в виде устных разъяснений (консультаций) контролируемым лицам и их представителям по вопросам, связанным с организацией и осуществлением федерального государственного контроля