

М.А. РОЖКОВА

**ОБ ЭКСПЕРТНОЙ ОЦЕНКЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА
"О ПОТРЕБИТЕЛЬСКОМ КРЕДИТЕ"**

Необходимость принятия специального законодательства, регулирующего потребительский кредит, у большинства специалистов не вызывает сомнений. В связи с этим многие недоумевают, почему до сих пор не принят соответствующий закон, столь важный не только для банков, но и для потребителей-заемщиков, при том, что его разработка ведется уже несколько лет.

Ответ на данный вопрос предполагает не обоснование потребности в подобном законодательном акте, но объяснение причин, позволяющих прояснить сложившуюся ситуацию. В связи с этим представляется полезным дать краткий обзор тех проблем, которые были отмечены при рассмотрении законопроекта "О потребительском кредите" на Совете при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее - Совет). Возможно, это в определенной мере раскроет положение вещей и объяснит, почему столь ожидаемый многими закон не был поддержан Советом.

Но прежде всего хотелось бы отметить, что на сегодняшний день разработано два законопроекта: проект "О потребительском кредите", подготовленный Министерством финансов Российской Федерации, и проект "О потребительском кредитовании", подготовленный рабочей группой Ассоциации региональных банков России (Ассоциация "Россия"). На рассмотрение Совета был представлен проект "О потребительском кредите", подготовленный Минфином России, о нем и пойдет речь далее.

1. Надо сказать, что подготовленный Минфином России законопроект "О потребительском кредите" (далее - проект) впервые попал на рассмотрение Совета в начале 2007 г.

В соответствии с Экспертным заключением, принятым на заседании Совета 21 мая 2007 г.¹ (протокол N 50), данный проект поддержан не был. Во многом это было обусловлено результатом тщательного анализа содержания проекта, согласно которому большинство его норм либо дублировали положения действующего законодательства, либо повторяли друг друга, либо вступали в противоречие с действующим законодательством. Кроме того, в упомянутом Экспертном заключении содержался и ряд других серьезных замечаний. Резолюцией Экспертного заключения стал вывод о том, что представленный проект не предусматривает полноценного специального регулирования отношений в сфере потребительского кредитования и, более того, "представляет собой акт, который не вписывается в существующую систему российского законодательства и отчасти ее игнорирует".

¹ Ознакомиться с Экспертным заключением можно: URL: http://www.privlaw.ru/index.php?section_id=96 (дата обращения: 22.03.2011).

Важно отметить, что в указанном Экспертном заключении специально отмечалось, что представленный проект не регулирует обозначенных в нем отношений целиком, предполагая одновременное применение к этим отношениям ряда других законодательных актов, в том числе Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 "О защите прав потребителей" (далее - Закон о защите прав потребителей).

Защита прав потребителей в сфере банковских услуг, безусловно, является специфической по сравнению с защитой прав потребителей в других сферах, что обусловлено принципиальным отличием банковских услуг от иных услуг. Вследствие этого Закон о защите прав потребителей, рассчитанный на применение к обычным, "бытовым", отношениям, не учитывает специфику банковских операций. Это делает проблематичным его применение к отношениям, вытекающим из договора потребительского кредита.

С учетом этого в Экспертном заключении Совета от 21 мая 2007 г. был сделан вывод о том, что задача защиты прав заемщика в потребительском кредите могла быть решена, в частности, путем введения соответствующей части (главы) в Закон о защите прав потребителей.

2. Как следовало из Пояснительной записки (в ред. 2007 г.), к целям проекта изначально были отнесены, во-первых, создание правовых условий для развития потребительского кредитования; во-вторых, обеспечение гарантий прав заемщиков при использовании потребительского кредита; в-третьих, формирование механизмов защиты указанных прав в случае их нарушения.

Пояснительной запиской (в ред. 2010 г.) предусматривалось, что проект не только нацелен на защиту прав заемщика-потребителя, но и имеет более широкий круг задач. К основным целям проекта были отнесены:

- создание правовых условий для развития потребительского кредитования;
- обеспечение гарантий прав заемщиков при использовании потребительского кредита;
- формирование механизмов защиты указанных прав в случае их нарушения;
- определение последствий при несоблюдении заемщиком условий договора потребительского кредита.

В таких обстоятельствах, безусловно, становится оправданной разработка **самостоятельного** закона о потребительском кредите (или включение специального параграфа в гл. 42 ГК РФ²), поскольку закон предполагает закрепление не только специальных механизмов защиты

² Во многих европейских странах существует специальное законодательство о потребительском кредите, и, например, в Германии специальные нормы о потребительском кредите включены в Германское гражданское уложение. Начиная с 80-х гг. прошлого века в банковском праве ЕС принимаются специальные директивы, касающиеся сферы потребительского кредита, с учетом которых национальное законодательство о потребительском кредите развивается и совершенствуется с целью повышения гарантий прав заемщиков-потребителей и уровня их защиты.

прав заемщиков-потребителей в случае нарушения этих прав, но и **специальное правовое регулирование** отношений в сфере потребительского кредитования.

3. Вместе с тем следует отметить, что проект, представленный Минфином России почти три года спустя, не слишком отличался от своей предыдущей редакции.

В Пояснительной записке подчеркивалось то обстоятельство, что действующее отечественное законодательство не учитывает передовой международный опыт и современную банковскую практику, что препятствует адекватному регулированию специфики отношений, связанных с потребительским кредитом. Для целей оптимального развития рынка потребительского кредитования в России в Пояснительной записке указывалось на необходимость учета этого опыта.

Однако анализ предложенных в проекте новаций свидетельствовал о том, что ни отечественная, ни зарубежная практика в данной сфере разработчиками проекта не была должным образом исследована и учтена. В результате в проекте закреплено весьма скупое и нечеткое правовое регулирование, предлагающее половинчатое решение лишь нескольких из наиболее болезненных проблем. И, безусловно, в целом проект не только не достиг целей, обозначенных в Пояснительной записке, но и вовсе не приблизился к ним.

Кроме того, анализ текста проекта (в ред. 2010 г.) показал, что по сравнению с ранее представленным текстом (проект в редакции 2007 г.) немного поменялась терминология (например, понятие "платежная карта" было заменено понятием "банковская карта"), в некоторых статьях проекта изменилась редакция, несколько статей были исключены из текста проекта. Однако не было оснований говорить о концептуальной переработке проекта³.

То есть на рассмотрение Совета в 2010 г. был представлен тот же "компактный" законопроект, предлагающий точечное регулирование отдельных аспектов отношений потребительского кредитования.

4. Следует подчеркнуть, что особенность потребительского кредита состоит не в том, что денежные средства предоставляются заемщику для потребительских нужд - нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, т.е. личных, семейных, домашних и иных нужд. А именно это было поставлено во главу угла при определении потребительского кредита в ст. 2 проекта.

Особенность потребительского кредита в том, что кредит предоставляется не тому, кто способен оценить связанные с этим риски, т.е. профессионалу, а **заемщику-потребителю, не обладающему специальными познаниями в финансовой сфере**, что и предопределяет предоставление такому заемщику **специальных**

³ Пояснительная записка также не претерпела принципиальных модификаций: единственным заметным изменением стало исключение из ее текста статистики об объемах рынка потребительского кредитования в России в 2006 г.

средств правовой защиты⁴. Предоставление таких средств правовой защиты не предусматривается в отношении других участников банковских кредитных сделок.

К сожалению, нередки ситуации, когда гражданин, введенный в заблуждение рекламным предложением банка о низких (а то и вовсе "нулевых") процентах и льготных сроках погашения, берет долгосрочный кредит. И только при наступлении срока платежа выясняет, что процентная ставка по кредиту значительно выше обещанной в рекламе, при том, что досрочное погашение кредита предусматривает уплату штрафа. Во многих случаях это приводит к тому, что заемщик не только не может вернуть полученный кредит, поскольку договор запрещает досрочный возврат кредита, но и не в состоянии выплачивать слишком высокие проценты годовых по кредиту, а также санкции за просрочку возврата кредита и иные платежи. А это означает пополнение долгового портфеля банка.

Казалось бы, на решение данной проблемы - освободить заемщиков, сделавших неправильный выбор, от "кабалы" - по сути, направлено установленное в п. 1 ст. 10 проекта положение о праве заемщика в течение 14 дней со дня наступления срока кредитования отказаться от кредита, возвратив его сумму и уплатив проценты за фактический срок пользования кредитом. Кроме того, проект закрепляет положение о том, что "заемщик не осуществляет дополнительные платежи, связанные с досрочным возвратом потребительского кредита, если иное не предусмотрено договором потребительского кредита" (абз. 3 п. 2 ст. 9).

Между тем обозначенные предложения направлены на нивелирование негативных для заемщика последствий в случае ошибки в выборе кредита, однако не устраняют сам корень проблемы. То есть проект не закрепляет полноценного механизма **предупреждения нарушений** прав заемщиков вследствие предоставления им недостоверной или неполной информации об условиях предоставления кредита, а точечно решает только некоторые проблемы.

5. Более того, можно говорить о том, что проект не только не способствует предупреждению нарушений прав заемщиков, но еще более усложняет их положение.

Да, проект предусматривает закрепление в законе права заемщика "на получение от кредитора достоверной и полной информации об условиях предоставления, использования и возврата потребительского кредита" (п. 1 ст. 4 проекта). В развитие этого положения в п. 1 ст. 5

⁴ Например, А.А. Вишневский по этому поводу пишет: "...в российском банковском обороте понятие "потребительский кредит" воспринимается как синоним понятия "кредит на потребительские цели", то есть исключительно по своему целевому предназначению, под которым подразумевается использование кредита на цели, не имеющие характера предпринимательской деятельности. Однако в развитых банковских системах и адекватных им правовых системах под потребительским кредитом понимается не просто сделка, отвечающая аналогичному критерию "потребительских нужд", но сделка, предоставляющая потребителю особые средства правовой защиты, не характерные для других банковских кредитных сделок" (Вишневский А.А. Потребительский кредит: особые формы правовой защиты интересов потребителя // Юридическая работа в кредитной организации. 2005. N 2).

проекта установлено правило о необходимости обязательного предоставления заемщику целого перечня сведений, который включает в себя **17 пунктов (!)**⁵.

Между тем анализ содержания данных норм позволяет заключить, что предлагаемое проектом регулирование на самом деле не создает никаких правовых гарантий для граждан-заемщиков. Напротив, предлагаемые нормативные положения позволяют недобросовестному кредитору при формальном соблюдении требований закона доводить до сведения заемщика лишь **часть** информации о предоставляемом кредите, что практически исключит возможность для заемщика защитить его права. Такой вывод можно сделать из следующего.

Во-первых, в ст. 5 проекта не упоминаются, например, процентная ставка по кредиту, срок предоставления кредита и порядок погашения - условия, которые и являются предопределяющими для граждан-потребителей при выборе наиболее приемлемого для них кредита. При этом в той же статье проекта предполагается доводить до сведения потенциального заемщика размер полной стоимости кредита, а также график платежей по кредиту при том, что эти данные не могут быть определены без согласования с заемщиком размера кредита, процентной ставки, срока и т.д.

Во-вторых, все упомянутые в п. 1 ст. 5 проекта сведения (все 17 пунктов) подлежат доведению до сведения заемщика в форме проекта соответствующего договора либо формуляра договора (п. 3 ст. 5 проекта). Однако уяснение условий кредита из подобных документов (обычно весьма объемных!) для большинства населения, не обладающего даже элементарными юридическими и финансовыми познаниями, так и останется трудновыполнимой задачей, что создаст все условия для различных махинаций.

Кроме того, вызывает недоумение предлагаемое включение в проект (или формуляр) договора информации, являющейся предварительной и не требующей закрепления в договоре: например, о порядке и сроках рассмотрения заявления заемщика о предоставлении кредита, об имеющихся ограничениях для получения кредита (пп. 8, 13 п. 1 ст. 5 проекта).

В-третьих, весьма показательным является то обстоятельство, что проект не предусматривает **каких-либо последствий** неисполнения банком обязанности по надлежащему (полному и достоверному) информированию потребителей, что, по сути, исключает регулятивное значение указанных выше норм.

Вследствие сказанного можно заключить, что ст. ст. 4 - 5 проекта, казалось бы, нацеленные на содействие тому, чтобы заемщики могли делать осознанный выбор кредита, эту задачу вовсе не решают.

В связи с этим весьма полезным представляется обращение к международному опыту в рассматриваемой сфере, о необходимости учета которого упоминалось в Пояснительной записке к проекту. С 1 июля 2010 г. на всей территории Европейского союза потенциальному

⁵ При этом закрепляется, что данная информация должна быть доступна потенциальному заемщику "без применения информационных технологий" (п. 2 ст. 5 проекта) и должна предоставляться в форме проекта соответствующего договора (п. 3 ст. 5 проекта).

заемщику предоставляется так называемый паспорт кредита - стандартизованная таблица, в которой собрана вся информация о стоимости кредита и его основных условиях. Такая единая стандартная табличная форма создает для заемщика, который обычно не является профессионалом в области кредитования, все возможности для реального сравнения условий получения кредита и осознанного выбора наиболее приемлемого варианта⁶ <6>. Использование подобного подхода в отечественной банковской практике, помимо прочего, способствовало бы снижению уровня недоверия к банковскому кредитованию, уменьшению объема "накопленных долговых портфелей".

6. Надо сказать, что и для иных проблем проектом предлагалось также непродуманное, половинчатое решение.

Например, в свое время получила определенное распространение практика рассылки банковских карт без обращения о получении таковой со стороны частных лиц. При этом плата за пользование этими картами иногда начислялась вне зависимости от того, получило ли лицо направленную ему банковскую карту.

Проект предлагает решить данную проблему путем введения правила, согласно которому выдача заемщику банковской карты осуществляется только на основании договора, причем банковская карта должна выдаваться способом, позволяющим однозначно установить, что она была получена заемщиком либо его уполномоченным представителем (ст. 13 проекта).

Вместе с тем какие-либо иные вопросы, связанные с выдачей заемщику банковской карты и получением заемщиком по ней потребительского кредита, несмотря на их значимость для практики, в проекте не регулируются. Как, например, вопросы выдачи заемщику банковской карты с правом на овердрафт, очередности списания денежных средств (в оплату процентов по овердрафту, основной суммы долга, комиссий, санкций и проч.) и т.д.⁷.

Необходимо подчеркнуть и то, что многие из замечаний (в том числе носящих концептуальный характер), которые были сделаны в отношении проекта в редакции 2007 г., сохранили свою актуальность и применительно к новой редакции Проекта. При этом внесенные в проект (в ред. 2010 г.) изменения зачастую не только неясны и неопределенны либо очевидно непродуманны, но и не соответствуют положениям ГК РФ.

В частности, в проекте (в ред. 2010 г.) дано новое определение понятия "заемщик": под ним предлагается понимать "физическое лицо, имеющее намерение получить, получающее или получившее

⁶ Подчеркивая его значимость, следует отметить, что германский законодатель включил "паспорт кредита" в качестве приложения 3 к Вводному закону к Германскому гражданскому уложению (ст. 247 (2)).

⁷ Между тем нередки случаи, когда потребители, привлеченные рекламой либо получившие банковскую карту по почте или в качестве "зарплатной" карты, в результате обращения к использованию предоставляемого краткосрочного кредита в итоге были вынуждены выплачивать банку значительные суммы (с учетом процентов за пользование кредитом, различные комиссии и иные платежи), иногда превышающие сумму полученного кредита.

потребительский кредит". Такое определение не только не соответствует понятию, используемому в ст. 807 ГК РФ, но и позволяет рассматривать в качестве заемщиков практически всех граждан, поскольку рано или поздно в каждом "просыпается" намерение получить кредит.

С учетом всего вышесказанного в Экспертном заключении Совета от 27 декабря 2010 г. был сделан вывод о том, что проектом не было воспринято ни одной конструктивной и принятой в международной банковской практике нормы, вследствие чего данный проект нуждается в переработке. Причем в переработке как в **части правовой концепции, так и в части юридико-технического воплощения тех идей и целей**, которые послужили основой для его разработки и которые сами по себе заслуживают одобрения и поддержки.

7. Дав краткую оценку проекту "О потребительском кредите", подготовленном Минфином России, в завершение нельзя не сказать несколько слов о проекте "О потребительском кредитовании", подготовленном рабочей группой Ассоциации региональных банков России (далее - законопроект).

Прежде всего следует отметить, что в законопроекте прямо провозглашена цель защиты прав не только заемщиков-потребителей, но и кредиторов (п. 1 ст. 1 законопроекта), что представляется оправданным, поскольку предоставление специальных средств правовой защиты заемщику-гражданину не предполагает полного лишения кредитора правовых гарантий. При этом для достижения обозначенных целей законопроект, в частности, определяет: состав, порядок и сроки предоставления информации при заключении и в течение срока действия договора потребительского кредита; требования к договору потребительского кредита и сопутствующим договорам; дополнительные меры по защите прав и законных интересов потребителей и кредиторов и ответственность за их нарушение; меры по обеспечению возвратности потребительского кредита; меры государственного контроля и надзора в сфере потребительского кредитования (п. 2 ст. 1).

Не вдаваясь в рассмотрение сформулированных в законопроекте новелл, хотелось бы заметить, что, хотя он и не избавлен от недостатков, в нем предлагается регулирование значительно более широкого спектра вопросов, нежели в рассмотренном выше проекте. Законопроект "О потребительском кредитовании" предусматривает **специальное регулирование отношений в сфере потребительского кредитования**, прямо исключая возможность распространения действия гл. III Закона о защите прав потребителей на отношения в сфере потребительского кредитования. Такой подход представляется верным.