



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 11 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью Страховая компания «Сбербанк страхование жизни»

город Санкт-Петербург

13 ноября 2025 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, К.Б.Калиновского, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, А.В.Коновалова, М.Б.Лобова, В.А.Сивицкого, Е.В.Тарибо,

с участием представителя общества с ограниченной ответственностью Страховая компания «Сбербанк страхование жизни» – адвоката Д.А.Королева, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Мезенцева,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 11 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба общества с ограниченной ответственностью Страховая компания «Сбербанк страхование жизни». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Ю.Бушева, объяснения представителей сторон и выступления приглашенных в заседание представителей: от Генерального прокурора Российской Федерации – В.В.Росинского, от Министерства юстиции Российской Федерации – А.В.Таманцевой, от Службы финансового уполномоченного – главного финансового уполномоченного Ю.В.Воронина, от Банка России – А.В.Медведева, от Всероссийского союза страховщиков – Ю.А.Колесникова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 4 июня 2018 года № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», определяющего правовой статус уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (далее соответственно – Закон о финансовом уполномоченном и финансовый уполномоченный), порядок досудебного урегулирования финансовым уполномоченным споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями, а также правовые основы взаимодействия финансовых организаций с финансовым уполномоченным:

финансовая организация с даты включения в реестр, указанный в статье 29 Закона о финансовом уполномоченном, либо в перечень, указанный в его статье 30, обязана уплачивать взносы для обеспечения деятельности

Службы финансового уполномоченного не позднее 15-го числа второго месяца квартала, следующего за кварталом, за который уплачиваются взносы;

размер взноса определяется путем умножения количества обращений в отношении финансовой организации, принятых к рассмотрению финансовым уполномоченным, на ставку, которая определяется Советом Службы финансового уполномоченного и может быть дифференцирована в зависимости от вида финансовой организации и договоров, заключенных ею с потребителями финансовых услуг, а также от количества обращений, поступивших к финансовому уполномоченному в отношении финансовой организации и разрешенных тем или иным образом;

при расчете количества рассмотренных финансовым уполномоченным обращений не учитываются не подлежащие рассмотрению им и отозванные потребителями финансовых услуг, а при определении размера взноса обращение, исполнение решения по которому приостановлено финансовым уполномоченным в связи с его рассмотрением в судебном порядке, учитывается в квартале, в котором вынесенное судебное решение, не отменяющее решение финансового уполномоченного, вступило в силу;

взносы подлежат зачислению в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного, а служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного осуществляет контроль за их поступлением в фонд, в том числе на основании информации, полученной от Банка России.

1.1. Решением арбитражного суда, вынесенным по иску службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, с общества с ограниченной ответственностью Страховая компания «Сбербанк страхование жизни» на основании статьи 11 Закона о финансовом уполномоченном взыскана задолженность по уплате взноса этой финансовой организации в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного в размере 2 млн 250 тыс. руб. по пяти обращениям за четвертый квартал 2022 года. При этом к ставке взноса был применен установленный решением Совета Службы финансового уполномоченного 15-кратный коэффициент,

применяемый при прекращении рассмотрения обращения потребителя финансовым уполномоченным в случае непредоставления потребителем документов, разъяснений и (или) сведений в соответствии с Законом о финансовом уполномоченном при одновременном непредоставлении финансовой организацией ответа на запрос финансового уполномоченного в нарушение части 3 его статьи 20, если это влечет невозможность рассмотрения обращения потребителя по существу. Судебное решение оставлено без изменения вышестоящими судами.

Кроме того, решением арбитражного суда, также оставленным без изменения вышестоящими судами, по иску того же истца к тому же ответчику на основании той же нормы взыскана задолженность по уплате взноса в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного – 450 тыс. руб. по одному обращению за четвертый квартал 2023 года.

По мнению заявителя, статья 11 Закона о финансовом уполномоченном противоречит статьям 10, 35 (части 2 и 3), 46 (часть 1), 54 (часть 2), 55 (часть 3), 57, 120 (часть 1) и 124 Конституции Российской Федерации, поскольку:

не устанавливает размер взноса, подлежащего уплате финансовой организацией, критерии его определения или максимально допустимую величину, что является существенным элементом обязательного публичного платежа;

позволяет Совету Службы финансового уполномоченного придавать взносу штрафную (карательную) функцию, подменяя им административную ответственность финансовой организации за неисполнение требования финансового уполномоченного о предоставлении разъяснений, документов и (или) сведений, связанных с рассмотрением обращения потребителя, притом что административная ответственность за такие действия не введена;

допускает определение размера вноса в зависимости от вида решения, которое примет финансовый уполномоченный, что делает рассмотрение им обращений небеспристрастным;

допускает взыскание взносов как платежей частноправового характера в порядке искового производства, а не производства по делам о взыскании обязательных платежей и санкций, снижая уровень процессуальных гарантий по таким делам.

1.2. Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является статья 11 Закона о финансовом уполномоченном в той мере, в какой она выступает основанием для установления и дифференциации Советом Службы финансового уполномоченного ставки вноса финансовой организации для обеспечения деятельности Службы, в том числе с учетом результатов рассмотрения финансовым уполномоченным обращения потребителя финансовой услуги, в частности для введения повышенной ставки вноса в случае прекращения рассмотрения обращения потребителя в связи с невозможностью рассмотреть его по существу ввиду непредоставления финансовой организацией, в отношении которой подано обращение, разъяснений, документов и (или) сведений по запросу финансового уполномоченного и несообщения последнему о невозможности предоставить запрошенные материалы, а также в той мере, в какой данная статья выступает основанием для взыскания в судебном порядке вноса с финансовой организации в случае его неуплаты в установленный срок.

В силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации не уполномочен проверять конституционность, а равно соответствие Закону о финансовом уполномоченном и иным нормативным актам решений Совета Службы финансового уполномоченного, устанавливающих ставку

взноса финансовой организации для обеспечения деятельности Службы. Однако в силу части второй статьи 74 того же Федерального конституционного закона Конституционный Суд Российской Федерации оценивает оспариваемое законоположение с учетом смысла, приданного ему указанными решениями как сложившейся правоприменительной практикой.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя в России условия для функционирования рыночной экономики – единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности (статья 8, часть 1), относит к числу прав и свобод, признание, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства (статья 2), право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1) и право частной собственности, охраняемое законом и включающее в себя право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими (статья 35, части 1 и 2). Вместе с тем, закрепляя основы экономической свободы, Конституция Российской Федерации исходит из того, что реализация этой свободы сопряжена с соблюдением условий, установленных законом (статья 15, часть 2), не должна выходить за пределы, очерченные в том числе недопустимостью нарушения прав и свобод других лиц (статья 17, часть 3), необходимостью сбалансированности прав и обязанностей (статья 75¹) и запретом экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2), а также может подвергаться законодательным ограничениям, вводимым в соответствии с конституционно обусловленными критериями (статья 55, часть 3).

Гарантируя каждому право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности,

законодатель обязан поддерживать баланс прав и обязанностей всех участников рынка. Для защиты общего блага законодатель вправе, регламентируя соответствующие отношения, использовать сочетание частно- и публично-правовых элементов (правовых институтов, методов регулирования и др.) таким образом, чтобы наиболее эффективно обеспечивалось удовлетворение как частных, так и публичных интересов. Располагая при этом широкой свободой усмотрения в выборе правовых средств, он в то же время связан конституционно-правовыми целями применения публично-правовых начал, определяемыми статьями 7, 8, 17, 34, 35 и 55 Конституции Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 года № 12-П, от 3 апреля 2023 года № 14-П и др.).

Из положений статей 33, 45 и 46 Конституции Российской Федерации, гарантирующих государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод и право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, следует, что суд – важный, но не единственный инструмент защиты прав и свобод. Законодатель может предусмотреть наряду с судебным и иной порядок такой защиты, в частности реализуемый посредством публичного института, компетентного в определенной сфере и обеспечивающего беспристрастное разрешение (урегулирование) правового спора. Этот порядок может быть как внесудебным (альтернативным), свободно избираемым лицом вместо обращения в суд, так и досудебным, обязательным для исчерпания лицом прежде его обращения в суд. В последнем случае законодатель может действовать, руководствуясь соображениями экономии ресурсов судебной системы и обеспечения наиболее квалифицированного разрешения споров, имеющих значительную специфику (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 января 2023 года № 1-П и др.), что в полной мере относится к сфере финансовых услуг, характеризуемой вовлечением

широкого круга граждан-потребителей в отношении с финансовыми организациями, выступающими в них априори сильной стороной.

Законом о финансовом уполномоченном в целях защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг учреждена должность финансового уполномоченного, определен его правовой статус, порядок досудебного урегулирования им споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями, правовые основы взаимодействия финансовых организаций с финансовым уполномоченным (статья 1). Для потребителя обращение к финансовому уполномоченному является бесплатным, в то время как финансовая организация, обязанная в силу закона взаимодействовать с финансовым уполномоченным (страховые организации, микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, ломбарды, кредитные организации и негосударственные пенсионные фонды) или добровольно вступившая во взаимодействие с ним, признается плательщиком взноса для обеспечения деятельности Службы финансового уполномоченного (статья 11, часть 6 статьи 16 и статьи 28–30 Закона о финансовом уполномоченном). При осуществлении своих полномочий финансовый уполномоченный независим от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Банка России и иных организаций, должностных лиц (часть 4 статьи 2 Закона о финансовом уполномоченном).

Возложение на финансовые организации бремени финансирования института финансового уполномоченного при одновременной бесплатности обращения к нему для потребителей финансовых услуг не может рассматриваться как несоразмерное ограничение конституционных прав и нарушение принципа равенства с учетом того места, которое финансовые организации занимают на рынке финансовых услуг и в отношениях с потребителями. Обеспечение публичной по своему характеру деятельности финансового уполномоченного по рассмотрению обращений потребителей

финансовых услуг за счет взносов финансовых организаций не вступает в противоречие и с тем, что, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, именно государственный бюджет и такая его необходимая составная часть, как налоги и сборы, являются основным инструментом материального обеспечения функционирования государства, гарантирующим самостоятельность и независимость государственной власти (Постановление от 18 июля 2008 года № 10-П), – поскольку это не исключает и иных, небюджетных форм финансирования публичной деятельности и взимания для того специальных платежей. Во всяком случае, сказанное справедливо по отношению к таким особым институтам саморегулирования рынка, как финансовый уполномоченный, что, однако, требует учета конституционных предписаний применительно к ограничениям затрагиваемых прав и свобод, к установлению соответствующих обязательных платежей сообразно их природе, к расходованию формируемых ими фондов. Допустимость такой модели обусловлена и ее закреплением в федеральном законе, что означает заблаговременную осведомленность о ней заинтересованных лиц, их согласие при осуществлении предпринимательской деятельности с возложением на них бремени соответствующих расходов.

3. Как следует из ряда решений Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 17 июля 1998 года № 22-П; определения от 8 февраля 2001 года № 14-О, от 14 мая 2002 года № 88-О, от 10 декабря 2002 года № 283-О, от 16 декабря 2008 года № 1079-О-О и др.), вопрос о природе обязательных публичных платежей как относящихся к налоговым или неналоговым – при отсутствии их исчерпывающего нормативного перечня – приобретает характер конституционного, поскольку связан с понятием законно установленных налогов и сборов и с разграничением компетенции между органами законодательной и исполнительной власти.

Обращаясь к вопросу о конституционных требованиях к правовому регулированию обязательных публичных платежей, не являющихся налогами и сборами, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал

следующие правовые позиции (постановления от 28 февраля 2006 года № 2-П, от 31 мая 2016 года № 14-П и др.):

обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет, не являющиеся налогами, а также не подпадающие под данное Налоговым кодексом Российской Федерации определение сборов и не указанные в нем в качестве таковых, но по своей сути представляющие собой именно фискальные сборы, не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации и развивающих ее правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации об условиях надлежащего установления налогов и сборов, конкретизированных применительно к сборам, в частности, в пункте 3 статьи 17 того же Кодекса;

взимание обязательных платежей допустимо, только если оно санкционируется федеральным законодателем;

если предусмотренные законом обязательные платежи в бюджет не обладают признаками, присущими налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, а относятся к неналоговым фискальным сборам, то вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе об этом сборе, решает сам законодатель с учетом природы этого сбора;

фискальный платеж неналогового характера может считаться законно установленным при условии, что его существенные элементы, по общему правилу, закреплены в законе, но законодатель не лишен возможности передать Правительству Российской Федерации определение отдельных элементов такого платежного обязательства – с учетом особенностей предмета регулирования и специфики платежа;

вопрос о том, какие именно элементы сбора должны быть установлены непосредственно законом и, следовательно, какие полномочия при этом могут быть делегированы Правительству Российской Федерации, в том числе по вопросу о регулировании размеров платежей, законодателем не может решаться произвольно, в том числе без учета места соответствующего акта в российской правовой системе, особенностей предмета регулирования и специфики сбора;

отнесение обязательного публичного платежа к неналоговым не освобождает законодателя от необходимости указать в законе его основные элементы, такие как субъект (плательщик), объект, база и максимальный размер ставки (или, во всяком случае, критерии ее определения);

использование законодателем в аналогичных целях индивидуально-возмездных платежей, не являющихся фискальными сборами, как правило, возможно лишь при условии совершения государственными органами в отношении их плательщиков определенных действий, влекущих для последних предоставление конкретных прав или выдачу разрешений, притом что сами эти платежи предназначены для возмещения расходов и дополнительных затрат, понесенных публичной властью.

3.1. Взносы финансовых организаций, подлежащие уплате в порядке и в размерах, определяемых на основании статьи 11 Закона о финансовом уполномоченном, являются одним из источников, – а по сути, основным источником – формирования фонда, предназначенного для финансирования деятельности финансового уполномоченного, проведения экспертизы и т.д. (часть 1 и пункт 2 части 2 его статьи 10). Согласно Закону о финансовом уполномоченном обязанность уплачивать взнос для обеспечения деятельности Службы финансового уполномоченного с даты включения в соответствующий реестр или перечень (часть 1 статьи 11) лежит на каждой финансовой организации, организующей взаимодействие с финансовым уполномоченным в силу законодательного требования (часть 1 статьи 28 и часть 1 статьи 29) либо на добровольной основе (часть 1 статьи 30), а размер взноса определяется путем умножения количества обращений в ее отношении, принятых к рассмотрению финансовым уполномоченным, на ставку взноса (часть 3 статьи 11).

Такого рода взнос, будучи в силу закона обязательным платежом, имеющим – с учетом целей и оснований его уплаты – публичный характер, не обладает присущим налогу признаком индивидуальной безвозмездности и, поскольку он вносится не за совершение представителями публичной власти юридически значимых действий в отношении плательщиков, не может быть отнесен и к сборам по смыслу Налогового кодекса Российской Федерации.

Предметом внимания Конституционного Суда Российской Федерации уже были обязательные публичные платежи, введенные не налоговым, а иным отраслевым законодательством, включая платежи, внесение которых обуславливает встречные действия (индивидуально-возмездные платежи): отчисления на поддержание в силе патента (Определение от 10 декабря 2002 года № 283-О), единовременный сбор за выдачу лицензии на огнестрельное оружие (Определение от 16 декабря 2008 года № 1079-О-О), портовые сборы (Определение от 17 января 2013 года № 37-О). Исследовались им и платежи, которые не обуславливают встречных действий и вносятся в определенный срок или период: плата за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (Определение от 10 декабря 2002 года № 284-О и Постановление от 5 марта 2013 года № 5-П), утилизационный сбор (постановления от 19 июля 2019 года № 30-П и от 8 ноября 2022 года № 47-П), взносы на дополнительное социальное обеспечение работников, занятых в определенной отрасли (Постановление от 17 июня 2013 года № 13-П), отчисления операторов связи в резерв универсального обслуживания (Постановление от 28 февраля 2006 года № 2-П), плата за провоз тяжеловесных грузов (Постановление от 17 июля 1998 года № 22-П) и платежи в систему «Платон» (Постановление от 31 мая 2016 года № 14-П). Все эти платежи, как правило, носили компенсационный или опосредованно возмездный характер: направлялись на возмещение вреда, причиняемого в ходе хозяйственной деятельности, на развитие отрасли либо на мероприятия по модернизации материальных фондов, распространялись на широкий круг плательщиков, имели целевой характер, а элементы этих платежей определялись преимущественно в общем виде на уровне закона с последующей детализацией в актах Правительства Российской Федерации.

В сравнении с перечисленным выше взносы финансовых организаций в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного отличаются существенной спецификой: они не связаны с аккумулярованием средств для компенсации вреда от экономической деятельности или для развития (модернизации) какой-либо отрасли усилиями лиц, занятых в ней.

Эти взносы направлены на поддержание функционирования досудебного механизма разрешения споров в сфере оказания финансовых услуг, в том числе на регулирование нагрузки на данный механизм через стимулирование финансовых организаций к самостоятельному и добровольному урегулированию споров с потребителями финансовых услуг.

В силу части 3 статьи 11 Закона о финансовом уполномоченном ставка взноса определяется Советом Службы финансового уполномоченного и может быть дифференцирована в зависимости от ряда обстоятельств, включая различные аспекты взаимодействия финансовой организации с потребителями относительно оказываемых ею финансовых услуг и степень вовлеченности Службы в разрешение разногласий между финансовой организацией и потребителем. В связи с этим действующим в настоящее время решением Совета Службы от 24 сентября 2024 года «О размере дифференцированной ставки взносов финансовых организаций», в частности, для страховых организаций ставка взносов определена в размере 40 тыс. руб. и дифференцирована в зависимости от результата рассмотрения финансовым уполномоченным обращения потребителя путем ее умножения на коэффициенты: например, при принятии финансовым уполномоченным решения о полном или частичном удовлетворении требований потребителя – 2,5, а при отказе в таковом – 0; при принятии решения об отказе в удовлетворении требований потребителя, если финансовая организация добровольно исполнила требования в течение пяти рабочих дней со дня, следующего за днем принятия финансовым уполномоченным обращения к рассмотрению, – 0,25, по истечении пяти и до истечения десяти дней – 0,8, позднее – 1,0. Схожим образом определена ставка взносов и для иных видов финансовых организаций.

Соответственно, взнос уплачивается финансовой организацией, если финансовым уполномоченным принято решение против нее, а в случае исполнения ею требований потребителя после принятия его обращения к рассмотрению финансовым уполномоченным размер взноса зависит от того, в какой срок исполнены требования. Аналогично взнос уменьшается с

учетом срока, в течение которого финансовому уполномоченному сообщено о самостоятельном урегулировании финансовой организацией спора с потребителем (чем быстрее, тем меньше взнос).

Это позволяет усмотреть наличие у данного вноса целей, схожих с целями арбитражных (третейских) сборов, которые уплачиваются в пользу постоянно действующих третейских судов в силу соглашения сторон на основе статей 22 и 45 Федерального закона от 29 декабря 2015 года № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» и статьи 15 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» (действует в отношении споров, рассмотрение которых началось до вступления в силу нового регулирования). Вместе с тем в отличие от указанных сборов, обязанность по уплате которых стороны арбитража принимают на себя добровольно и размер которых предполагается соответствующим затратам на рассмотрение спора, для взносов финансовых организаций законодателем не установлена прямая связь их размера с затратами Службы финансового уполномоченного на рассмотрение спора (споров) с участием финансовой организации. При этом предполагается, что взносы будут урегулированы так, чтобы совокупно обеспечивать финансирование деятельности Службы. Иными словами, данным взносам присуща известная степень произвольности их размера, а потому в силу статей 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации их регулирование требует закрепления особых гарантий.

3.2. Совет Службы финансового уполномоченного представляет собой особый орган в структуре Службы, формируемый на основании Закона о финансовом уполномоченном (статьи 6 и 7). В него входят представители как публичных органов, включая Банк России и Правительство Российской Федерации, так и организаций – участников финансового рынка. Наряду с полномочием по определению ставки взносов финансовых организаций Совет Службы наделен и иными – регулятивными, организационными, кадровыми, контрольными – полномочиями. Например, он определяет размер платы за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений

третьих лиц, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации; определяет условия и размер оплаты труда главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг; утверждает смету доходов и расходов службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, определяет условия и размер оплаты труда ее работников; определяет направления расходования средств фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного.

Публичный порядок формирования Совета Службы, присутствие в нем представителей как государственных регуляторов, так и участников рынка финансовых услуг, а также требование о принятии решений по вопросу о размере дифференцированной ставки взносов финансовых организаций квалифицированным большинством (пункт 2 части 5 и часть 7 статьи 7 Закона о финансовом уполномоченном), согласуясь с природой института финансового уполномоченного как инструмента саморегулирования рынка финансовых услуг, сочетающего в себе публично- и частноправовые элементы, не вступают в противоречие с конституционными требованиями к регулированию обязательных публичных платежей. Признанная же в практике Конституционного Суда Российской Федерации допустимость делегирования законодателем отдельных полномочий по конкретизации законодательных предписаний о публичных платежах Правительству Российской Федерации не исключает такого делегирования – с учетом целей и природы публичного платежа – органам, подобным Совету Службы, если на законодательном уровне обеспечены как организационные, так и процедурные условия для исключения произвольных решений о размере дифференцированной ставки взносов финансовых организаций и иных решений применительно к финансированию деятельности Службы.

3.3. Как следует из статей 8, 19, 34, 35, 55 и 57 Конституции Российской Федерации, регулирование публичных платежей должно осуществляться на основе принципов равенства и справедливости, без необоснованных ограничений и с соблюдением баланса фискальных

интересов государства, с одной стороны, и, с другой – прав и свобод физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Государство, определяя размер публичных платежей с учетом их предназначения на основе экономических данных, обязано руководствоваться вытекающими из названных принципов критериями соразмерности и дифференциации и проявлять при ведении фискальной политики разумную сдержанность, в том числе учитывать имущественную способность плательщиков к уплате публичных платежей.

Наделив Совет Службы финансового уполномоченного правом определять размер дифференцированной ставки взносов финансовых организаций и принимать решения относительно иных источников формирования фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного, а равно корреспондирующими этому полномочиями, связанными с расходованием средств фонда согласно целям Закона о финансовом уполномоченном, законодатель предоставил Совету Службы определенную дискрецию, обусловленную специальным статусом данного органа, предназначенного для выработки представителями государственных регуляторов финансового рынка и его участниками совместных решений. При этом законодатель исходил из того, что предоставленные полномочия будут реализовываться добросовестно и ответственно, с учетом социально-экономического значения и массовости рынка финансовых услуг в условиях обязательности как досудебного порядка урегулирования спора финансовым уполномоченным, так и соответствующего платежа, а также на основе общей заинтересованности регуляторов и финансовых организаций в стабильности и развитии рынка финансовых услуг, в поддержании доверия к нему, что очевидным образом невозможно без защиты прав и законных интересов как потребителей финансовых услуг, так и финансовых организаций.

Не указывая максимальную ставку взноса, нормы статьи 11 Закона о финансовом уполномоченном, связав ставку с результатами рассмотрения финансовым уполномоченным обращения потребителя, предполагают, что в

отсутствие прямо выраженной воли законодателя об ином максимальная ставка может быть введена для случая удовлетворения финансовым уполномоченным требований потребителя. Нечрезмерность же ставки – когда в законе отсутствует ее максимальный размер – обеспечивается за счет корреляции между сметой расходов для обеспечения деятельности Службы финансового уполномоченного и размерами дифференцированных ставок с учетом статистически прогнозируемого числа обращений к финансовому уполномоченному. В то же время, как и при установлении иных публичных платежей, подразумевается, что при установлении взносов финансовых организаций должна учитываться платежеспособность их плательщиков, что, в частности, нашло отражение в дифференциации их ставок в зависимости от вида финансовой организации. Кроме того, предусматривая установление дифференцированных ставок и определяя условия, влияющие на размер взноса, подлежащего уплате, законодатель ориентирует участников рынка на то, что те из них, кто не допускает нарушений прав и законных интересов потребителей финансовых услуг или самостоятельно достигает урегулирования споров с потребителями, должны нести меньшее финансовое бремя.

Следовательно, хотя законодателем это прямо и не выражено, отсутствие у финансовой организации обязанности уплатить взнос в случае отказа финансового уполномоченного в удовлетворении требований потребителя как необоснованных – конституирующий элемент природы взноса, без которого этот платеж приобретал бы явные признаки налога, а значит, требовал бы в силу статьи 57 Конституции Российской Федерации, в том числе в свете ее толкования Конституционным Судом Российской Федерации, иного подхода к своему законодательному регулированию.

Сама же по себе дифференциация размера ставки в зависимости от того решения, которое примет финансовый уполномоченный, не делает рассмотрение им обращений потребителей небеспристрастным, если иметь в виду прямо предусмотренные законом возможность последующего судебного контроля за его решением и приостановление исполнения этого

решения в связи с проверкой в судебном порядке. При этом, если решение оспорено в судебном порядке, соответствующее обращение учитывается для целей определения размера вноса, только когда решение подтверждено вступившим в законную силу судебным актом (часть 5 статьи 11, части 1 и 2 статьи 26 Закона о финансовом уполномоченном).

3.4. Статья 46 Конституции Российской Федерации, гарантируя каждому судебную защиту его прав и свобод, право обжалования в суд решений, действий или бездействия органов государственной власти и должностных лиц, не предусматривает выбора гражданином по своему усмотрению процедур судебной защиты. Выбор способа защиты права предопределяется нормами, регулирующими конкретные правоотношения, с учетом характера нарушения и фактических обстоятельств дела, которые должны быть установлены судом при решении вопроса о том, избран ли истцом надлежащий способ защиты своих прав, зависящий от специфики спора, характера требований и т.д. (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 декабря 2021 года № 2870-О, от 21 июля 2022 года № 1831-О, от 25 апреля 2023 года № 848-О и др.).

Поскольку какого-либо специального порядка взыскания вноса финансовой организации не предусмотрено и данный взнос, не будучи налогом или сбором, администрируется уполномоченной организацией, не являющейся органом публичной власти и не обладающей властными полномочиями в отношении участников финансового рынка, постольку он подлежит взысканию в порядке искового производства, которое служит универсальной формой судебной защиты прав. Взыскание вноса в таком порядке не нарушает права финансовых организаций, в том числе право на судебную защиту.

4. Хотя проверяемое в настоящем деле регулирование устанавливает ряд организационных и процедурных гарантий при определении ставки вноса финансовой организации, вместе с тем оно не в полной мере учитывает вытекающие из статей 1, 15 и 57 Конституции Российской Федерации требования к обязательным публичным платежам.

В действующей системе регулирования решению Совета Службы финансового уполномоченного по вопросу о размере дифференцированной ставки взносов финансовых организаций придается, по сути, значение локального правового акта. Однако Закон о финансовом уполномоченном не содержит положений, определяющих порядок официального опубликования решения Совета Службы по указанному вопросу и способы его доведения до сведения плательщиков – финансовых организаций, не закрепляет критерии (условия) пересмотра (в том числе периодичность) ставки взноса, правила оспаривания в судах данного решения, которое по своим характеристикам и природе – как акт делегированного регулирования – обладает нормативными свойствами.

Сказанное хотя и является основанием для вывода о несоответствии Конституции Российской Федерации – по причине пробельности – статьи 11 Закона о финансовом уполномоченном во взаимосвязи с иными его положениями, а также с нормами иных законодательных актов, вместе с тем не должно расцениваться как исключаящее после вступления в силу настоящего Постановления Конституционного Суда Российской Федерации обязанность финансовых организаций по уплате соответствующих взносов на основании действующего регулирования.

4.1. Ввиду того, что взнос финансовой организации установлен с учетом целей и предназначения института финансового уполномоченного, критерии дифференциации ставки взноса прямо предполагают придание ему регулирующей, стимулирующей и обеспечительной функций, включая его использование для упрочения данного института и для обеспечения исполнения финансовыми организациями обязанностей, которые возложены на них в связи с рассмотрением финансовым уполномоченным обращений потребителей финансовых услуг. В круг таких обязанностей входит и обязанность предоставить финансовому уполномоченному разъяснения, документы и (или) сведения, связанные с рассмотрением обращения, в составе и объеме, которые запрошены финансовым уполномоченным, в надлежащий срок (часть 3 статьи 20 Закона о финансовом уполномоченном).

Согласно действующему решению Совета Службы финансового уполномоченного от 24 сентября 2024 года ставка взносов страховых организаций, определенная в размере 40 тыс. руб., подлежит умножению на коэффициент 15,0 в случае непредоставления потребителем разъяснений, документов и (или) сведений, связанных с рассмотрением обращения потребителя, когда при этом финансовая организация, в отношении которой подано обращение, не предоставила разъяснения, документы и (или) сведения по запросу финансового уполномоченного и не сообщила ему о невозможности их предоставления полностью либо в части с обоснованием причин невозможности и приложением (при наличии) подтверждающих документов, если это влечет невозможность рассмотрения обращения потребителя по существу. Применение повышающего коэффициента увязано тем самым не только с непредоставлением финансовой организацией запрошенных финансовым уполномоченным разъяснений, документов и (или) сведений, но и с несообщением ею о невозможности их предоставления с обоснованием причин невозможности, в том числе документами, т.е. предполагает оценку причин неисполнения финансовой организацией своей обязанности.

Как следует из приведенного регулирования, данному взносу, по сути, придается не компенсационный и даже не стимулирующий, а штрафной характер. Однако Закон о финансовом уполномоченном не предусматривает прямо использование взноса для наказания финансовых организаций, в том числе не устанавливает размера такого – штрафного – платежа, притом что он, как очевидно, никоим образом не коррелирует с затратами финансового уполномоченного на рассмотрение обращения потребителя. Кроме того, проверяемое в настоящем деле регулирование не наделяет финансовую организацию правом при несогласии с повышенным размером взноса представить непосредственно в суд материалы, подтверждающие причины невозможности предоставления запрошенных финансовым уполномоченным разъяснений, документов и (или) сведений,

с тем чтобы суд оценил эти причины и в случае признания их уважительными освободил финансовую организацию от уплаты взноса или снизил его размер. Это с учетом штрафного характера повышенного взноса также не отвечает принципам равенства, соразмерности и справедливости и влечет чрезмерное ограничение прав и свобод, гарантированных статьями 34 (часть 1), 35 (часть 1) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Придание правоприменительной практикой такого смысла статье 11 Закона о финансовом уполномоченном вступает в противоречие со статьями 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем неисполнение финансовой организацией обязанности, предусмотренной частью 3 его статьи 20, по сути, означает блокирование и игнорирование ею обязательного досудебного порядка разрешения спора. Подобное поведение не должно влечь за собой получения финансовой организацией выгод и преимуществ по сравнению с финансовыми организациями, исполнившими свои обязанности, а потому установление на основе статьи 11 Закона о финансовом уполномоченном повышенного коэффициента ставки взноса в указанном случае не лишено разумных оснований, включая проистекающие из конституционных предписаний. Соответственно, впредь до внесения изменений в Закон о финансовом уполномоченном в указанном случае может взиматься взнос, рассчитанный с учетом дифференцированной ставки для случая удовлетворения в полном объеме требований потребителя финансовых услуг финансовым уполномоченным.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать статью 11 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» не противоречащей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего

правового регулирования и по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, данная норма предполагает, что:

финансовые организации, определенные данной нормой в качестве плательщиков, обязаны уплачивать обязательный публичный платеж в целях формирования фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного, рассчитанный с учетом дифференцированной ставки (которая определяется специальным органом – Советом Службы финансового уполномоченного, формируемым в том числе из представителей Банка России и Правительства Российской Федерации, а также представителей организаций – участников финансового рынка), уплачиваемый в установленном порядке или взыскиваемый по правилам искового производства;

у финансовой организации отсутствует обязанность уплатить предусмотренный данной нормой взнос, если требования потребителя финансовых услуг оставлены решением финансового уполномоченного без удовлетворения как необоснованные;

максимальный размер такого взноса – в отсутствие прямого указания законодателя на иное – составляет размер взноса, взимаемого в случае удовлетворения требований потребителя финансовых услуг решением финансового уполномоченного;

такой взнос подлежит уплате финансовой организацией и в случае прекращения рассмотрения финансовым уполномоченным обращения потребителя финансовых услуг в связи с непредоставлением финансовой организацией запрошенных финансовым уполномоченным материалов.

2. Признать статью 11 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 57, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования и по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, данная норма:

не предусматривает каких-либо требований к условиям пересмотра решения Совета Службы финансового уполномоченного по вопросу о размере дифференцированной ставки предусмотренных данной нормой взносов и к его опубликованию, а также не предусматривает достаточных процессуальных гарантий для оспаривания такого решения финансовыми организациями, притом что оно обладает нормативными свойствами;

не устанавливает размер взноса, который подлежит взиманию с финансовой организации в случае прекращения рассмотрения финансовым уполномоченным обращения потребителя финансовых услуг в связи с непредоставлением финансовой организацией запрошенных финансовым уполномоченным материалов, или критерии определения его размера;

не предусматривает полномочия финансового уполномоченного и судов снизить размер взноса, который подлежит взиманию с финансовой организации в случае прекращения рассмотрения финансовым уполномоченным обращения потребителя финансовых услуг в связи с непредоставлением финансовой организацией запрошенных финансовым уполномоченным материалов, с учетом степени вины финансовой организации, влияния непредоставления материалов на прекращение рассмотрения обращения и иных заслуживающих внимания обстоятельств.

3. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

4. Впредь до внесения в действующее правовое регулирование изменений, вытекающих из настоящего Постановления, в целях обеспечения баланса частных и публичных интересов взносы в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного подлежат уплате в размерах, установленных действующим решением Совета Службы финансового уполномоченного, которое может быть пересмотрено для будущего года в

сторону повышения размера взносов в соответствии с показателями инфляции.

Коэффициент 15,0, установленный решением Совета Службы финансового уполномоченного, с момента вступления в силу настоящего Постановления применению не подлежит. В соответствующих случаях подлежит применению коэффициент, установленный для случаев удовлетворения решением финансового уполномоченного требований потребителя финансовых услуг, при этом обоснованность его применения, а также справедливость и соразмерность взноса подлежат – при рассмотрении как иска службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного о взыскании взноса, так и заявления финансовой организации об оспаривании расчета взноса – оценке судом, который вправе снизить размер взноса с учетом степени вины финансовой организации, влияния непредоставления материалов на прекращение рассмотрения обращения потребителя финансовых услуг и иных заслуживающих внимания обстоятельств.

Решение Совета Службы финансового уполномоченного по вопросу о размере дифференцированной ставки взносов финансовых организаций подлежит оспариванию в Верховном Суде Российской Федерации по правилам, установленным Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации для оспаривания нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.

5. Правоприменительные решения по делам общества с ограниченной ответственностью Страховая компания «Сбербанк страхование жизни», указанные в пункте 1.1 настоящего Постановления, подлежат пересмотру с учетом пункта 4 резолютивной части настоящего Постановления.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 37-П



Конституционный Суд
Российской Федерации