



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 9, части 6 статьи 16, частей 1 и 4 статьи 18, частей 1, 2 и 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» в связи с жалобой гражданки Ю.Д.Бронниковой

город Санкт-Петербург

12 марта 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

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, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 9, части 6 статьи 16, частей 1 и 4 статьи 18, частей 1, 2 и 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Ю.Д.Бронниковой. Основанием к рассмотрению дела явилась

обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.А.Сивицкого, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Гражданка Ю.Д.Бронникова оспаривает конституционность норм Федерального закона от 4 июня 2018 года № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 13 июня 2023 года № 226-ФЗ), согласно которым:

служба обеспечения деятельности уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (далее также – финансовый уполномоченный, уполномоченный) оказывает ему содействие в подготовке к рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги (далее – обращения), проверяет соответствие обращения требованиям данного Федерального закона и в случае несоответствия таковым сообщает об этом потребителю финансовых услуг, направившему обращение, и дает необходимые разъяснения; несоответствие обращения требованиям данного Федерального закона не является основанием для возврата обращения потребителю финансовых услуг (части 4 и 5 статьи 9);

принятие и рассмотрение обращений финансовым уполномоченным осуществляются бесплатно, за исключением обращений, поданных лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации; в последнем случае рассмотрение обращения финансовым уполномоченным осуществляется за плату в размере, установленном Советом Службы финансового уполномоченного (далее также – Совет Службы) (часть 6 статьи 16);

обращения принимаются и обрабатываются службой обеспечения деятельности финансового уполномоченного с учетом указанного ниже срока; если обращение не соответствует требованиям данного Федерального закона или направлено с нарушением порядка направления обращений, им установленного, работники службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного обязаны разъяснить потребителю финансовых услуг порядок направления обращения; уполномоченный в течение трех рабочих дней со дня поступления обращения в службу обеспечения деятельности финансового уполномоченного уведомляет потребителя о принятии обращения к рассмотрению либо об отказе в этом в письменной или электронной форме, причем такой отказ должен быть мотивирован (части 1 и 4 статьи 18);

приняв обращение к рассмотрению, финансовый уполномоченный в течение двух рабочих дней со дня поступления обращения направляет его копию в финансовую организацию, к которой предъявляются требования, через ее личный кабинет, ведение которого осуществляется Банком России или службой обеспечения деятельности финансового уполномоченного в порядке, установленном Банком России или Советом Службы соответственно; если к обращению не прилагается ответ финансовой организации на заявление потребителя финансовых услуг, уполномоченный направляет ей копию обращения с запросом о предоставлении ее обоснованного решения по предмету спора, которое было направлено потребителю финансовых услуг, а финансовая организация обязана предоставить это решение в течение пяти рабочих дней со дня получения запроса; финансовый уполномоченный вправе запросить у финансовой организации разъяснения, документы и сведения, связанные с рассмотрением обращения, в том числе информацию, составляющую коммерческую, служебную, банковскую тайну, тайну страхования или иную охраняемую законом тайну; рассмотрение обращения прекращается в случае отказа потребителя финансовых услуг от заявленных к финансовой организации требований путем направления (в том числе в электронной форме) финансовому уполномоченному соответствующего заявления, в случае урегулирования спора между его сторонами путем

заключения соглашения и в случае добровольного исполнения финансовой организацией требований потребителя финансовых услуг (части 1, 2 и 11 статьи 20).

1.1. Индивидуальному предпринимателю Ю.Д.Бронниковой уступлено право требования о возмещении вреда, причиненного в результате дорожно-транспортного происшествия, к страховой организации. Будучи несогласной с размером выплаченного организацией страхового возмещения, Ю.Д.Бронникова обратилась к финансовому уполномоченному в рамках досудебного урегулирования спора и произвела оплату рассмотрения обращения в размере, установленном Советом Службы. Однако уполномоченный, выяснив, что поврежденное транспортное средство использовалось в целях, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а потому обращение не подлежит рассмотрению, вынес решение о прекращении его рассмотрения.

Вступившими в законную силу актами арбитражных судов Ю.Д.Бронниковой отказано во взыскании – в качестве неосновательного обогащения – денежных средств, уплаченных ею за обращение к финансовому уполномоченному. Суды пришли к выводу, что обращение было принято уполномоченным к рассмотрению, процесс его рассмотрения с направлением необходимых уведомлений, запросов и документов, в том числе в страховую организацию, начат, но прекращен по причине выявления препятствующих тому обстоятельств и это не позволяет усмотреть неосновательное обогащение на стороне финансового уполномоченного.

По мнению Ю.Д.Бронниковой, оспариваемые нормы противоречат статьям 35 (часть 3) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку препятствуют возврату, в частности в качестве неосновательного обогащения, денежных средств, уплаченных финансовому уполномоченному, в случае прекращения им рассмотрения обращения.

1.2. Части 4 и 5 статьи 9, части 1 и 4 статьи 18, части 1 и 2 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», регламентируя порядок содействия службой обеспечения

деятельности финансового уполномоченного в выполнении им функций, возложенных на него данным Федеральным законом, и определяя порядок его взаимодействия с финансовой организацией, по поводу финансовых услуг которой поступило обращение, непосредственно не затрагивают вопросов, связанных с установлением, взиманием и возвратом платы за рассмотрение обращения к уполномоченному, вносимой лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации. В то же время эти положения использовались судами для обоснования того, что плата вносится за весь комплекс действий, осуществляемых уполномоченным и работниками службы обеспечения его деятельности в рамках содействия ему в подготовке обращений к рассмотрению, а рассмотрение обращения предполагает осуществление уполномоченным определенных действий в связи с получением обращения потребителя или правопреемника потребителя, вне зависимости от того, было ли вынесено уполномоченным решение по существу спора. Поэтому эти положения не подлежат исключению из предмета рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

Часть 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», содержащая отдельные основания для прекращения рассмотрения обращения финансовым уполномоченным, не указывает на то основание, которое нашло отражение в пункте 1 части 1 его статьи 27 и было применено в деле Ю.Д.Бронниковой, а именно на выявление в процессе рассмотрения обращения обстоятельств, обозначенных в части 1 статьи 19 данного Федерального закона. Следовательно, в том, что касается проверки конституционности части 11 его статьи 20, производство по настоящему делу подлежит прекращению (часть первая статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

1.3. 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

Федерации по настоящему делу являются часть 6 статьи 16 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» и взаимосвязанные с ней части 4 и 5 статьи 9, части 1 и 4 статьи 18, части 1 и 2 статьи 20 данного Федерального закона в той мере, в какой на их основе решается вопрос о возвращении платы за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений, поданных лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, в случае прекращения рассмотрения обращения в связи с выявлением в процессе рассмотрения того, что оно не подлежит рассмотрению финансовым уполномоченным.

2. Согласно Конституции Российской Федерации государственная, в том числе судебная, защита прав и свобод человека и гражданина в России гарантируется, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а решения, действия или бездействие органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (статьи 33, 45 и 46).

Из приведенных конституционных положений следует, что судебная форма защиты – основной, но не единственный инструмент государственной защиты прав. Законодатель может предусмотреть наряду с судебным и иной порядок защиты, в частности реализуемый при посредстве государственного института, компетентного в определенной сфере. Такой 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).

Законодатель, обладая достаточно широкой дискрецией в выборе направлений и содержания фискальной политики, самостоятельно определяет целесообразность обложения обязательными платежами обращений за внесудебным или досудебным рассмотрением споров.

2.1. Правовой статус финансового уполномоченного определен Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», которым учреждена эта должность. Главный финансовый уполномоченный назначается Советом директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом Российской Федерации, сроком на пять лет; финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг назначаются Советом директоров Банка России по предложению главного финансового уполномоченного сроком на пять лет (части 1 и 2 статьи 4 данного Федерального закона). Для финансового уполномоченного установлены требования, ограничения и запреты (статьи 3 и 3¹ данного Федерального закона), во многом аналогичные таковым для лиц, чья должность прямо названа нормативными актами государственной должностью. Сказанное позволяет говорить о наличии у финансового уполномоченного публично-правового статуса.

Обеспечение же его деятельности осуществляет служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного – автономная некоммерческая организация, учрежденная Банком России; законодательство Российской Федерации о некоммерческих организациях в части положений, предусмотренных в отношении автономных некоммерческих организаций, применяется в отношении службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», а ее руководитель назначается на должность и освобождается от должности Председателем Банка России по предложению главного финансового уполномоченного (части 1 и 2 статьи 9 данного Федерального закона). Это позволяет утверждать, что определенными элементами публично-правового

статуса обладает и служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного.

2.2. В соответствии с Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» для защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг – физических лиц, которым, в частности, оказывается финансовая услуга в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, – финансовый уполномоченный рассматривает их обращения в отношении финансовых организаций (статья 1, часть 2 статьи 2 и часть 1 статьи 15). Потребитель вправе заявлять в судебном порядке указанные в данном Федеральном законе (часть 2 статьи 15) требования к финансовой организации только после получения от уполномоченного решения по обращению (часть 2 статьи 25). Тем самым установлен обязательный досудебный порядок рассмотрения таких споров.

Касаясь вопроса об обязательном предварительном рассмотрении финансовым уполномоченным обращений потребителей финансовых услуг, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что соответствующие нормы не лишают граждан возможности отстаивать свои права и законные интересы в рамках разрешения судом возникшего спора по существу, обеспечивают реализацию дополнительного механизма защиты их прав и не могут расцениваться как нарушающие конституционные права (определения от 19 декабря 2019 года № 3566-О, от 24 июня 2021 года № 1239-О, от 31 марта 2022 года № 631-О, от 27 декабря 2022 года № 3319-О и от 27 июня 2023 года № 1593-О). При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что законодатель в рамках своих дискреционных полномочий вправе установить случаи обязательного досудебного порядка урегулирования споров, который, однако, не подменяет собой судебный порядок их разрешения (определения от 25 октября 2018 года № 2570-О и от 30 ноября 2021 года № 2407-О).

Часть 3 статьи 2 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» распространяет досудебный порядок

урегулирования финансовым уполномоченным спорам между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями на споры между последними и лицами, к которым перешли права требования потребителей финансовых услуг. Соответственно, финансовый уполномоченный является специальным институтом, разрешающим гражданско-правовой спор между потребителем финансовых услуг либо лицом, к которому перешло его право требования, и финансовой организацией в обязательном досудебном порядке.

Решение финансового уполномоченного подлежит исполнению финансовой организацией не позднее срока, указанного в данном решении, за исключением случаев приостановления его исполнения, предусмотренных Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (часть 2 статьи 23); если финансовая организация не исполнила в добровольном порядке решение уполномоченного, на основании заявления потребителя финансовых услуг суд взыскивает с нее за неисполнение ею в добровольном порядке решения уполномоченного штраф в размере 50 процентов суммы требования потребителя, которое подлежало удовлетворению в соответствии с решением уполномоченного, в пользу потребителя финансовых услуг (часть 6 статьи 24).

3. Частью 6 статьи 16 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» установлена плата за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений, поданных лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации. Размер платы определяется Советом Службы. В настоящее время она составляет 15 тысяч рублей (решение Совета Службы от 12 апреля 2019 года). В иных случаях внесения какой-либо платы за принятие и рассмотрение финансовым уполномоченным обращений не предусмотрено.

В Определении от 29 октября 2020 года № 2514-О Конституционный Суд Российской Федерации в связи с жалобой, в которой оспаривалось, среди прочего, требование закона о внесении указанной платы, не усмотрел нарушения конституционных прав заявителя.

Поскольку установленная частью 6 статьи 16 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» плата, вносимая лицом, которому потребитель финансовых услуг уступил право требования к финансовой организации, является обязательной и подлежит уплате за выполнение публичной функции, возложенной на финансового уполномоченного законом, постольку к устанавливающим ее нормативным актам – исходя из того что взимание обязательных платежей представляет собой изъятие из права собственности и всегда влечет ограничение свободы экономической деятельности, а введение таких платежей за обращение к разрешению спора в обязательном досудебном порядке также неизбежно приводит к ограничению права на судебную защиту (статьи 34, 35 и 46 Конституции Российской Федерации) – применимо требование статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающей ограничения прав и свобод в случае необходимости, но только федеральным законом и лишь соразмерно конституционно одобряемым целям.

Решение, принимаемое финансовым уполномоченным по результатам рассмотрения обращения лица, которому потребителем финансовых услуг уступлено право требования к финансовой организации, может расцениваться как юридически значимое действие. Взимаемая за совершение таковых плата, как правило, устанавливается в форме государственной пошлины (пункт 1 статьи 333¹⁶ Налогового кодекса Российской Федерации). Применительно к плате за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений, поданных лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, в силу специфики данной платы и имеющейся у законодателя дискреции им самостоятельно решается вопрос о ее наделении статусом государственной пошлины, в том числе с учетом того, каким образом предполагается использовать взимаемые средства. Вместе с тем в силу схожести такой платы как обязательного платежа с государственной пошлиной объем нормативного регулирования ее существенных элементов – в том числе порядка ее уплаты, взимания, возврата – не должен в принципиальном плане расходиться с объемом

регулирования законно установленного сбора (статья 57 Конституции Российской Федерации). Это касается и вопроса о возможности вернуть плательщику внесенное им, если совершение юридически значимого действия не завершено принятием положительного или отрицательного решения по существу его требования.

3.1. Плата, вносимая лицом, которому потребителем финансовых услуг уступлено право требования к финансовой организации, за рассмотрение финансовым уполномоченным обращения названа частью 2 статьи 10 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» одним из источников пополнения фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного. Этот фонд также формируется за счет: имущественных взносов учредителя – Банка России в размере, определенном Советом директоров Банка России; взносов для обеспечения деятельности Службы финансового уполномоченного, вносимых финансовыми организациями, включенными в реестр финансовых организаций, обязанных организовать взаимодействие с уполномоченным, либо в перечень финансовых организаций, организующих взаимодействие с финансовым уполномоченным на добровольной основе (статьи 11, 29 и 30 данного Федерального закона); доходов, получаемых службой обеспечения деятельности уполномоченного от размещения и инвестирования средств на финансовом рынке; других не запрещенных законом поступлений.

В силу статьи 11 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» взносы для обеспечения деятельности Службы финансового уполномоченного уплачиваются финансовой организацией ежеквартально не позднее 15-го числа второго месяца квартала, следующего за кварталом, за который уплачиваются взносы (часть 2); размер взноса определяется путем умножения количества обращений в отношении финансовой организации, принятых уполномоченным к рассмотрению, на ставку, которая определяется Советом Службы и может быть дифференцирована в зависимости от перечисленных в данном Федеральном законе критериев (часть 3). Решением Совета Службы от 18

декабря 2020 года (протокол № 15), которое действовало на момент рассмотрения судами дела заявительницы, ставка взносов страховых организаций определена в размере 30 тысяч рублей (после 31 декабря 2023 года в силу решения Совета Службы от 27 декабря 2023 года (протокол № 31) применяется ставка в размере 33 400 рублей), однако в соответствии с предоставленным Совету Службы правом она дифференцирована в зависимости от результата рассмотрения уполномоченным обращения потребителя. Например, при принятии уполномоченным решения о полном или частичном удовлетворении требований потребителя применяется коэффициент 1,5, а при принятии решения об отказе в их удовлетворении, за исключением случаев, если такое решение принято в связи с добровольным исполнением финансовой организацией требований потребителя, – коэффициент 0.

В то же время часть 4 статьи 11 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» устанавливает, что при расчете количества рассмотренных финансовым уполномоченным обращений в связи с деятельностью финансовой организации не учитываются обращения, не подлежащие рассмотрению уполномоченным в соответствии со статьей 19 данного Федерального закона, и обращения, отозванные потребителями финансовых услуг в соответствии с частью 7 его статьи 16. Уменьшение же количества обращений на количество обращений, для которых в соответствии с частью 6 статьи 16 данного Федерального закона установлена плата за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений, поданных лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, не предусмотрено.

Следовательно, обращения, поданные лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, по общему правилу (если рассмотрение обращения не было прекращено) как включаются в расчет взносов финансовых организаций, так и облагаются платой, что свидетельствует о ее субсидиарном значении в формировании

фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного по сравнению со взносами финансовых организаций. Тем не менее это не ставит под сомнение наличие разумных оснований для взимания платы за рассмотрение обращений лиц, которым – в рамках гражданско-правового института цессии (параграф 1 главы 24 ГК Российской Федерации) – уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации как в качестве одного из источников формирования названного фонда, так и прежде всего с учетом самостоятельной регулятивной функции установления такой платы.

Предполагается, что выгода цессионария состоит в разнице между причитающимся потребителю по его требованию к финансовой организации и стоимостью приобретения требования, которая, как правило, ниже того, что может быть взыскано по нему в полном размере при положительном исходе спора с финансовой организацией. Обычно подобная сделка имеет своими основаниями неопределенность исхода спора между потребителем и финансовой организацией, недостаточность организационных ресурсов и информированности потребителя для ведения спора и получения им всего ему причитающегося. Тем самым приобретение цессионариями требований граждан к финансовым организациям (например, лиц, потерпевших в дорожно-транспортном происшествии и имеющих право на получение страховой выплаты по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств) обыкновенно приводит к уменьшению полученного гражданами по сравнению с размером обязательств перед ними финансовых организаций. В свою очередь, законодатель, руководствуясь принципом экономической и социальной солидарности (статья 75¹ Конституции Российской Федерации) и преследуя цели защиты экономически более слабой, как правило, стороны в правоотношениях, может обременять такие действия цессионариев – в отсутствие оснований для их прямого запрета – некоторыми условиями. В данной ситуации законодатель, очевидно, видит необходимость внесения цессионариями платы за обязательное досудебное обращение к финансовому

уполномоченному в качестве сдерживающего фактора для приобретения ими прав требования у потребителей финансовых услуг (то обстоятельство, что означенное регулирование является универсальным как для случаев предпринимательской деятельности по скупке прав требований, осуществляемой в той или иной форме, так и для случаев, когда передача права требования может быть, например, формой расчета между гражданами не в рамках такой деятельности, не входит в предмет настоящего Постановления).

Соответственно, указанная плата не может расцениваться только как форма возмещения затрат, понесенных на рассмотрение финансовым уполномоченным требований цессионария к финансовой организации, а объяснение отсутствия ее возврата, если в процессе рассмотрения выявлено, что обращение цессионария не подлежит рассмотрению уполномоченным, не может – в отсутствие нормативного решения этого вопроса – строиться на отождествлении указанной платы с оплатой услуг и на необходимости компенсации любых затраченных уполномоченным и службой обеспечения его деятельности усилий в связи с начавшимся рассмотрением обращения. Такой подход необоснованно придавал бы публично-правовой деятельности уполномоченного частноправовые характеристики, а обязательному платежу, которым является указанная плата, – свойства платежа за оказание услуги, тем более что объем работы, завершённой решением о прекращении рассмотрения обращения, предполагается меньшим, чем требовалось бы для мотивированного решения по существу спора (о полном или частичном удовлетворении обращения или об отказе в его удовлетворении), исходя из развернутых нормативных требований к последнему (статья 22 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»).

3.2. Причиной, по которой прекращается рассмотрение финансовым уполномоченным обращения, нередко служит неверная оценка цессионарием объема компетенции финансового уполномоченного, для установления которой требуется учет фактических обстоятельств, связанных с конкретным требованием к финансовой организации. В деле с участием

Ю.Д.Бронниковой фактом, воспрепятствовавшим рассмотрению обращения, стало использование транспортного средства для предпринимательской деятельности. Однако признанием ошибочности такой оценки не компенсируется отсутствие прямого нормативного указания на невозвращение платы за рассмотрение обращений в подобных случаях. При приобретении права требования потерпевшего в дорожно-транспортном происшествии лица к страховой организации, застраховавшей ответственность причинителя вреда, не всегда возможно доподлинно установить факт коммерческого использования потерпевшим автомобиля, особенно если речь идет о таком автомобиле, который, исходя из его марки и модели, не предназначен специально для коммерческого использования. Выяснение способа использования автомобиля – от чего зависит наличие или отсутствие необходимости обращаться к финансовому уполномоченному в досудебном порядке – может требовать дополнительных усилий, превышающих обычный их уровень в гражданско-правовых отношениях по приобретению прав требования, притом что в рамках конкретных отношений, по поводу которых возникло уступленное требование, для дальнейших действий цессионария по взысканию задолженности с финансовой организации могут быть достаточны переданные ему cedentом документы, такой информации не содержащие.

С учетом того что для лиц, приобретших право требования к финансовой организации, обращение к финансовому уполномоченному сопряжено с дополнительным обременением в виде внесения указанной платы, сложно предположить, что, будучи осведомленным об отсутствии необходимости прибегать к этому средству разрешения спора, лицо, по общему правилу, осознанно игнорирует возможность обратиться непосредственно за судебной защитой. В случае же, когда из полученных от cedента и достаточных для предъявления требования документов лицу, приобретшему право требования к финансовой организации, должно быть очевидно, что в силу использования транспортного средства в предпринимательских целях обращение к финансовому уполномоченному не

предполагается, это же должно быть очевидно сотрудникам службы обеспечения его деятельности при обработке обращения, а значит, обращение и не должно быть принято к рассмотрению.

Потому невозвращение платы за рассмотрение обращения финансовым уполномоченным при прекращении этого рассмотрения в связи с непринятием цессионарием дополнительных усилий, чтобы установить отсутствие оснований для обращения, допустимо, но лишь при наличии прямого и недвусмысленного нормативного указания на данное последствие, притом что отсутствие оснований для обращения могло быть обнаружено при проявлении цессионарием должной заботливости и осмотрительности. Однако в действующем правовом регулировании таких или подобных указаний не имеется.

4. Отсутствие в Федеральном законе «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» предписания о возврате в описанной ситуации платы, предусмотренной частью 6 его статьи 16, не может быть истолковано как квалифицированное умолчание законодателя, достаточное для констатации отсутствия необходимости в таком возврате. Публично-правовой характер соответствующих правоотношений предполагает точное и однозначное указание на правовые последствия решения, которым прекращено рассмотрение обращения, для платы, внесенной частными лицами в связи с выполнением публичным институтом своих функций. Кроме того, оценка оспариваемого регулирования в качестве содержащего квалифицированное умолчание, по существу, означала бы сомнения в правомерности возврата платы цессионарию и в случае отказа в принятии обращения к рассмотрению в соответствии с частью 4 статьи 18 данного Федерального закона, так как об этом случае законодатель тоже умалчивает, притом что такой возврат, как следует из ответа Главного финансового уполномоченного на запрос Конституционного Суда Российской Федерации, допускается.

Устойчивость судебной практики, поддерживающей позицию о том, что в описанной ситуации плата не подлежит возвращению, также не

является весомым аргументом в пользу достаточности оспариваемого регулирования. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 28 ноября 2017 года № 34-П применительно к налоговым нормам, находящимся в тесной связи с положениями иных отраслей права, отметил, что должная степень определенности правового регулирования в данной сфере может быть достигнута как в разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики (статья 126 Конституции Российской Федерации), так и в судебных актах, принимаемых в том числе Верховным Судом Российской Федерации по результатам рассмотрения кассационных (надзорных) жалоб. Эта позиция, однако, относится к устранению неясности тех положений, которые в законодательстве содержатся, и не предполагает, что судебным толкованием возможно полностью заменить необходимое регулирование существенных элементов обязательного платежа, имеющего публично-правовую природу.

4.1. Отмеченные общие черты таких обязательных платежей, как плата за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений, поданных лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, с одной стороны, и, с другой, государственная пошлина, не создают в системе правового регулирования – в силу их нетождественности – безусловных оснований для применения к рассматриваемому случаю по аналогии (во всяком случае без специального нормативного указания на такую возможность) случаев возврата государственной пошлины, установленных в пункте 1 статьи 333⁴⁰ Налогового кодекса Российской Федерации. К причинам для возврата государственной пошлины эта норма относит, в частности, возвращение заявления, жалобы, иного обращения или отказ в их принятии судами либо отказ в совершении нотариальных действий уполномоченными на то органами или должностными лицами (подпункт 2), возвращение заявления о совершении юридически значимого действия или документов без их рассмотрения уполномоченным органом либо должностным лицом, совершающим такое действие (подпункт 7). Соответственно, применительно

к государственной пошлине законодатель разрешил данный вопрос, хотя процедура, например, возвращения заявления и документов без рассмотрения может иметь разное наполнение в зависимости от особенностей конкретного юридически значимого действия.

Не подтверждает правомерности отсутствия возврата обязательного платежа за совершение юридически значимых действий и допущение случаев, когда государственная пошлина при отказе в удовлетворении притязаний ее плательщика не возвращается. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 мая 2013 года № 11-П не признал неконституционным установленное пунктом 1 статьи 333⁴⁰ Налогового кодекса Российской Федерации правовое регулирование, предполагающее отказ в возврате государственной пошлины за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, если в предоставлении такой лицензии было отказано. Он исходил из того, что эта норма по своему конституционно-правовому смыслу во взаимосвязи с иными положениями данного Кодекса и законодательством, регулирующим производство и оборот алкогольной продукции, не допускает при выполнении соискателем лицензии условий, необходимых для осуществления указанной деятельности, принятия лицензирующим органом произвольного решения по данному вопросу, позволяет соискателю лицензии самостоятельно, до подачи в лицензирующий орган необходимых документов оценить соответствие отраженных в них данных требованиям, предъявляемым к розничной продаже алкогольной продукции, а в случае необоснованного отказа в ее предоставлении – обжаловать его в лицензирующий орган либо в суд. Очевидно, в этом и подобных случаях речь идет о том, что уполномоченный орган по обращению лица принимает решение пусть и негативное для него, но во всяком случае по существу его притязаний.

Показательно, что в российском законодательстве имеются примеры регулирования вопроса о возврате платы за рассмотрение споров специализированным органом в рамках обязательного порядка такого

рассмотрения в случае, когда рассмотрение спора прекращено. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2008 года № 941 утверждено Положение о патентных и иных пошлинах за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на изобретение, полезную модель, промышленный образец, с государственной регистрацией товарного знака и знака обслуживания, с государственной регистрацией и предоставлением исключительного права на географическое указание, наименование места происхождения товара, а также с государственной регистрацией отчуждения исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, залога исключительного права, предоставления права использования такого результата или такого средства по договору, перехода исключительного права на такой результат или такое средство без договора. Им, в частности, регулируется данная пошлина за рассмотрение возражений (заявлений) в указанной сфере, т.е., по существу, за рассмотрение такого рода споров. Положением предусмотрено, что пошлина, уплаченная в соответствии с ним, возврату не подлежит, за исключением случаев, когда она уплачена в размере, превышающем размер, установленный Положением, либо заявитель отказался от совершения юридически значимого действия до обращения за его совершением в уполномоченный орган, либо пошлина уплачена за юридически значимое действие, которое не совершалось; в случае же принятия уполномоченным органом решения о прекращении производства по возражению (заявлению) возврату подлежит 50 процентов суммы уплаченных пошлин, предусмотренных отдельными подпунктами приложения № 1 к Положению (пункт 6).

4.2. Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» не содержит, как отмечалось, решения вопроса о возвращении или невозвращении платы за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений, поданных лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, в случае прекращения рассмотрения уполномоченным такого обращения в

связи с выявлением в процессе рассмотрения того, что оно не подлежит рассмотрению. Даже если исходить из того, что законодатель вправе не поощрять деятельность лиц, приобретающих для последующего предъявления требования потребителей финансовых услуг к финансовым организациям, а также их ошибочное в силу невыяснения всех значимых обстоятельств (касающихся, в частности, характера использования транспортного средства) обращение к уполномоченному, воля законодателя, направленная на невозвращение такой платы, должна быть четко и недвусмысленно выражена в данном Федеральном законе, которым она введена. Это обусловлено вытекающими из Конституции Российской Федерации требованиями к регулированию обязательных платежей, затрагивающих право собственности и свободу экономической деятельности, а равно принципом поддержания доверия к закону и действиям государства, который, будучи основанным на положениях о юридическом равенстве и справедливости в правовом демократическом государстве, предполагает определенность правового регулирования, предсказуемость совершенных в соответствии с законом действий (преамбула; статьи 19, 34, 35 и 75¹).

Отсутствие в Федеральном законе «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» предписаний о том, подлежит ли возвращению внесенная плата в рассматриваемой ситуации, приобретает признаки конституционно значимого пробела. В результате лицо, внесшее плату, за которую, по буквальному указанию части 6 его статьи 16, осуществляется рассмотрение обращения, и исходящее из того, что в итоге будет принято решение о полном или частичном удовлетворении обращения или об отказе в этом (часть 2 его статьи 22), не получив решения по существу в связи с прекращением рассмотрения обращения, имеет основания ожидать возвращения платы, хотя такие ожидания не могли бы сформироваться, если бы в оспариваемом регулировании вопрос о том, подлежит ли в этом случае данная плата возвращению, был разрешен.

5. Таким образом, часть 6 статьи 16 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» и

взаимосвязанные с нею части 4 и 5 статьи 9, части 1 и 4 статьи 18, части 1 и 2 статьи 20 данного Федерального закона не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данные законоположения не устанавливают, подлежит ли возвращению плата за рассмотрение финансовым уполномоченным обращения, поданного лицом, которому уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, в случае прекращения рассмотрения финансовым уполномоченным такого обращения в связи с выявлением в процессе рассмотрения того, что оно не подлежит рассмотрению финансовым уполномоченным.

Федеральному законодателю не позднее 1 марта 2025 года надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – устранить указанный пробел в правовом регулировании. При этом рекомендуется учесть и другие основания прекращения рассмотрения таких обращений финансовым уполномоченным, не исключая возможности предусмотреть обоснованный дифференцированный подход в зависимости как от основания прекращения, так и от других обстоятельств.

Поскольку само по себе невозвращение указанной платы при надлежащем законодательном решении этого вопроса в противоречие с Конституцией Российской Федерации не вступает, а также имея в виду значимость деятельности по защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, Конституционный Суд Российской Федерации полагает возможным в соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» установить в пунктах 3 и 4 резолютивной части настоящего Постановления особенности его исполнения, в том числе в отношении заявительницы.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 68, 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 часть 6 статьи 16 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» и взаимосвязанные с ней части 4 и 5 статьи 9, части 1 и 4 статьи 18, части 1 и 2 статьи 20 данного Федерального закона не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данные законоположения не устанавливают, подлежит ли возвращению плата за рассмотрение финансовым уполномоченным обращения, поданного лицом, которому уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, в случае прекращения рассмотрения финансовым уполномоченным такого обращения в связи с выявлением в процессе рассмотрения того, что оно не подлежит рассмотрению финансовым уполномоченным.

2. Федеральному законодателю не позднее 1 марта 2025 года надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести изменения в Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» в соответствии с настоящим Постановлением.

3. Впредь до внесения изменений в законодательное регулирование в соответствии с настоящим Постановлением лицу, которому уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, внесшему плату за рассмотрение обращения финансовым уполномоченным, в случае, если рассмотрение прекращено в связи с выявлением в процессе

рассмотрения того, что обращение не подлежит рассмотрению финансовым уполномоченным, соответствующая плата не возвращается.

Если изменения в законодательное регулирование в соответствии с настоящим Постановлением не будут внесены до 1 марта 2025 года, то до установления законодательного регулирования, содержащего иное решение данного вопроса, соответствующая плата, внесенная за рассмотрение обращений, решение о прекращении рассмотрения которых по указанным основаниям принято с 1 марта 2025 года, возвращается в полном объеме.

4. Вынесенные в отношении гражданки Бронниковой Юлии Дмитриевны судебные акты, которыми ей отказано в возвращении платы, внесенной в соответствии с частью 6 статьи 16 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», подлежат пересмотру в установленном порядке, если изменения, внесенные федеральным законодателем в соответствии с настоящим Постановлением, будут предусматривать возвращение платы (либо части платы) за рассмотрение финансовым уполномоченным обращения, поданного лицом, которому уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, в случае прекращения рассмотрения такого обращения в связи с выявлением в процессе рассмотрения того, что оно не подлежит рассмотрению финансовым уполномоченным, а также если федеральный законодатель до 1 марта 2025 года не внесет необходимых изменений в законодательное регулирование.

5. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности части 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, 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).

№ 10-П



Конституционный Суд
Российской Федерации