

# ЮРИСТ СПЕШИТ НА ПОМОЩЬ № 4—2020

## ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

**В.В. Гриб**, член Президиума Ассоциации юристов России, председатель Исполкома Российской академии юридических наук, вице-президент Федеральной палаты адвокатов, член-корреспондент РАО, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

## ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

**Е.И. Машаров**, кандидат юридических наук

## ПОМОЩНИК ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА:

**М.И. Савина**, пресс-секретарь СРО «Ассоциация форекс-дилеров» (АДФ)

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

**П.В. Крашенинников**, председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, сопредседатель Ассоциации юристов России, доктор юридических наук, профессор;

**Я.А. Арт**, главный редактор ООО «Финверсия», эксперт Комитета Государственной Думы по финансовому рынку, член-корреспондент Международной академии менеджмента, член-корреспондент Международной академии экономики, финансов и права, кандидат экономических наук;

**Е.Л. Забарчук**, заместитель Министра юстиции Российской Федерации;

**П.П. Серков**, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук;

**Т.К. Андреева**, заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук;

**В.В. Блажеев**, ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, сопредседатель Ассоциации юристов России, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор;

**А.В. Пилипчук**, работник органов внутренних дел, экс-глава управления МВД по связям со средствами массовой информации, генерал-майор МВД;

**П.Б. Шелищ**, председатель ОСОО «Союз потребителей Российской Федерации», кандидат философских наук, доцент.

## ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Платонова О.Ф., Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

## ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ

Индекс по каталогам:

«Объединенный каталог. Пресса России» — 38835

## ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)

## РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Соловьева Д.В.

## НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

## АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.

**E-mail:** avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС 77-65759 от 20 мая 2016 г.

ISSN 1818-0728

Подписано в печать 06.07.2020 г. Выход в свет 15.07.2020 г.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа», 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел.: (4842) 70-03-37.

Формат 60x90/8. Печать офсетная. Физ. печ. л. 6,0.

Усл. печ. л. 6,0. Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

Источник фото на обложке: <https://ru.arctic.ru/analytic/20181123/809021.html>

## Содержание

### МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

**Владимир Коптев-Дворников:** «Основная сила и потенциал России, помимо наших граждан, это ее природные богатства».  
Интервью с сопредседателем Экологической палаты России .....2

### АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

**Михайлова С.А., Гладченко В.А.** Актуальные вопросы реализации системы цифровой прослеживаемости товаров и сквозного контроля на пространстве Евразийского экономического союза .....4

**Кузнецов Д.А.** Антимонопольный контроль на рынке финансовых услуг.....10

### СЛОВО МОЛОДЫМ ЮРИСТАМ

**Башкирев С.А.** Перспективы развития Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь: конституционный аспект.....17

**Кособродов Н.В.** Современная модель российского судопроизводства с участием присяжных заседателей .....21

**Абкарян М.Д., Сивидова-Абкарян Т.Ф.** Роль прокурора в судебной защите жилищных прав граждан .....25

### ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.А. Сыроева .....29

### УГОЛОК ПОТРЕБИТЕЛЯ

Доклад Банка России, подготовленный для общественных консультаций «О вопросах совершенствования правил продаж инвестиционных продуктов и инструментов» .....36

*Мнения авторов могут не совпадать с точкой зрения редакции.*

*Использование материалов в других изданиях допускается только с письменного согласия редакции.*

*Ссылка на журнал обязательна.*

## Владимир Коптев-Дворников: «Основная сила и потенциал России, помимо наших граждан, это ее природные богатства»

Главный редактор журнала «Юрист спешит на помощь» Евгений Машаров обратился с рядом актуальных правовых вопросов по экологии к Владимиру Евгеньевичу Коптеву-Дворникову — сопредседателю Экологической палаты России, историку, экологу, общественному деятелю, кандидату экономических наук.

Владимир Коптев-Дворников специализируется на оценке и управлении земельными и иными природными ресурсами, являлся депутатом Государственной Думы третьего созыва, в настоящее время — советник заместителя председателя Московской городской Думы.

— Владимир, в нашем журнале «Юрист спешит на помощь» выступают представители разных профессий, связанных с юриспруденцией и правовыми вопросами. До встречи с Вами специалистов-экологов на наших страницах еще не было. Скажите, почему Вы согласились на наше интервью?

— Я согласился именно потому, что внимательно изучил название и тематику Вашего журнала. Дело в том, что острейшие экологические вопросы взаимодействия государства, общества, бизнеса и гражданина решаются подчас вовсе не в природоохранной сфере, а в сфере права и правоприменительной практики. Я готов обсудить с Вами именно правовой аспект экологии.

— Вы были одним из самых молодых депутатов самого интересного с точки зрения разнообразия политических сил созыва Государственной думы 1999 г., когда в нем присутствовали коммунисты, аграрии, либералы, «яблочники», центристы разных мастей и много независимых депутатов. Почему Вы, историк по образованию, занялись вопросами правового регулирования земельных ресурсов, сельского хозяйства и экологии?

— Я считал и считаю, что основная сила и потенциал России, помимо наших граждан, это ее природные богатства. Занимаясь историей политических идей, я осознал, что очень важным аспектом любой идеологии является отношение к таким понятиям, как труд и собственность. При этом Россия всю свою историю была и остается страной аграрной по своей сути, по своему духу, по глубинной любви россиян к своей земле, к своим лесам, к своим дачам и огородам. А все, связанное в России с сельским хозяйством, связано с тяжелым и ответственным трудом. На рубеже XX–XXI вв. русская деревня была забыта и заброшена. Сельское хозяйство считалось убыточным сектором экономики, не интересным для инвестиций. Города, промышленность, наука стали очень важны для России XX и XXI вв., но они же привели к кризису русской де-

ревни, массовому исходу людей из сельской гармонии с природой в смог и перенаселенности индустриальных центров.

— Это, конечно, очень интересно, но какая связь всего этого с законодательством?

— Спасибо за вопрос! В момент моего избрания в Госдуму не были урегулированы важнейшие вопросы для россиян и для нашей экономики, а именно правовой статус земли и ее обращения. Необходимо было разработать и принять законодательство о земле в сфере разделения государственных прав собственности на землю, о земле промышленной, сельскохозяйственной и населенных пунктов. Отсутствие четкого законодательства в этой сфере тормозило развитие товарно-денежных отношений, не давало достаточных гарантий инвесторам, да и всем предпринимателям, связанных с производством, недвижимостью и сельским хозяйством.

— Почему именно Вы занялись этой проблематикой, она ведь никак не связана с Вашей предыдущей работой?

— Это было продуманное решение. В нашей Думе много политиков «широкого профиля», политологов, «геополитиков». Мне хотелось сделать что-то реальное, что-то, чем можно было бы оправдать доверие моих избирателей. А избирался я от Сибирского региона, где расположены потрясающие природные и аграрные богатства Алтая и великолепной российской тайги. В моих жилах перемешалась дворянская и крестьянская кровь, обе они тянули и тянут меня к русскому деревне и ее потрясающей природе. Именно неясность правового статуса сельскохозяйственных земель, включая паевые земли крестьян, дачные участки горожан, арендные земли крупных агрохолдингов, побудила меня, единственного в нашей фракции, пойти работать в Аграрный комитет Государственной думы в качестве заместителя председателя комитета.

— То есть «помещичье» прошлое Вашей семьи отразилось на современном земельном законодательстве?

— К этому надо относиться с юмором, конечно. Активно в этой работе участвовало и правительство, и Совет Федерации в лице И.В. Старикова, возглавлявшего тогда Аграрный комитет палаты регионов; мне приходилось в дискуссиях в одиночку выдерживать натиск таких политических тяжеловесов, как Ю.М. Лужков, например. Итогом этой работы стало принятие законов о разграничении государственных прав собственности на землю, об обороте земель сельхозназначения, Земельного кодекса, наконец. Итогом работы третьего созыва Государственной думы стало подтверждение мирового принципа, что судьба любого объекта недвижимости следует судьбе земли, на которой он расположен. Стала возможной давняя задача, поставленная еще премьером царской России П.А. Столыпиным, — о выделении крестьянской земли из общинной (в наше время бывшей колхозной), которая открыла дорогу капиталистическим отношениям в сельском хозяйстве, сделав землю реальным товаром и средством производства, наделив ее стоимостью и возможностью ее оценки. Именно «рабочая» правовая база, включая создание Россельхозбанка, обеспечила «аграрное возрождение» современной России — сельское хозяйство и переработку, которые стали лидерами экономического роста нашей страны.

— Вернемся из этой уже «седой» по стремительным меркам XXI в. истории к настоящему. Вы являетесь сопредседателем Экологической палаты России, чем занимается Экопалата?

— Экологическая палата России — это «зонтичная» общероссийская некоммерческая организация, созданная в 2013 г., которая занимается экологической экспертизой, в частности составных частей национального проекта «Экология», поддержкой интересных экологических проектов, проведением выставочных мероприятий, таких как международные форумы «Дни Арктики в Москве», «Российская экологическая неделя» и «Экологическая неделя Баренц-региона». У Экопалаты есть два своих зарегистрированных СМИ — газета об экологическом стиле жизни «Грин-Сити» и телеканал «Грин-Сити ТВ». Особое внимание мы уделяем вопросам развития экологического туризма, изданию по регионам России экологических туристических путеводителей, теме экологического искусства, нами было разработано понятие экологического патриотизма — ответственного отношения к экологии своей страны, своего региона с учетом взаимодействия гражданского общества, бизнеса и государства.

— Сегодня экология напоминает поле боя — мусорное противостояние бизнеса, власти и зеленых активистов, частые промышленные аварии, синдром

«черного неба» в некоторых городах, — есть ли мирный правовой путь разрешения этих ситуаций?

— О, это главный вопрос современной экологии! Безусловно, только правовой путь поможет нам сохранить природу и не ослабить российский экономический потенциал. Задача экологов-общественников сегодня сделать так, чтобы диалог начинался раньше, чем случится непоправимое — авария, утечка, выброс. Для этого и бизнес, и власти — федеральная, региональная и муниципальная должны находиться в постоянном диалоге с зеленым гражданским обществом и экологами учеными. Возможно, этому может способствовать создание в России новой, «зеленой и аграрной» партии, которая бы защищала интересы людей, работающих на природе — сельских жителей, и тех, кто озабочен качеством городской среды, сохранением наших природных богатств. Уверен, что такая партия имеет реальную электоральную перспективу.

— Но, помимо экологии, вы являетесь ведущим и автором телепередачи «Говорим о книгах», сопредседателем ассоциации по защите избирательных прав граждан «Гражданский контроль» — хотите контролировать выборы в парламент «зеленой» партии?

— Работой по наблюдению за выборами вместе с моим другом и коллегой членом Совета по правам человека при Президенте Российской Федерации Александром Семеновичем Бродом я занимаюсь с 2007 г., сегодня честность и открытость выборных процедур особенно актуальны, многое на этом поприще было реализовано за 15 лет — видеокамеры на участках, статус общественного наблюдателя и наблюдателя от СМИ и кандидатов уточнены и определены законодательством о выборах.

Что касается телепередачи «Говорим о книгах», в которой я с моим коллегой писателем и издателем Александром Себелевым регулярно рассказываю о книжных новинках, то это дань моей страсти к книгам, а также к истории и экологии. В каждом эфире мы стараемся представить зрителям не только художественную литературу, но и книги, посвященные истории и природе нашей планеты.

— Что бы Вы хотели пожелать нашим читателям? Какие практические советы относительно экологической безопасности среды проживания Вы бы хотели дать?

— Прежде всего я хотел бы пожелать читателям Вашего журнала и всем гражданам России здоровья и семейного благополучия — необходимо беречь семью, а вместе с ней и нашу Россию. Что касается среды обитания, то порядок в экологии нужно наводить начиная с места своего проживания, силами гражданского общества.

Беседу вел  
Евгений Машаров

# Актуальные вопросы реализации системы цифровой прослеживаемости товаров и сквозного контроля на пространстве Евразийского экономического союза

**Михайлова Светлана Александровна,**

старший преподаватель кафедры таможенных операций и таможенного контроля  
Ростовского филиала Российской таможенной академии  
[mihaylova\\_sa@donrta.ru](mailto:mihaylova_sa@donrta.ru)

**Гладченко Владимир Александрович,**

студент 4-го курса факультета таможенного дела  
Ростовского филиала Российской таможенной академии  
[gladchenko.volodya@mail.ru](mailto:gladchenko.volodya@mail.ru)

Проблема незаконного оборота ввозимой продукции на территории Российской Федерации (далее — РФ) долгие годы остается одной из самых серьезных угроз для национальной безопасности страны.

Одним из национальных интересов РФ на долгосрочную перспективу выступает повышение конкурентоспособности российской экономики при реализации национальных приоритетов в целях обеспечения экономического роста в стране<sup>1</sup>.

Перед РФ встают глобальные вызовы, касающиеся использования дискриминационных мер в отношении ключевых секторов российской экономики и сохранения значительной доли теневой экономики<sup>2</sup>. Для преодоления данных угроз необходимо разработать особый механизм государственного стратегического планирования, который будет непосредственно обеспечивать экономический суверенитет страны и способствовать соблюдению национального законодательства по борьбе с незаконным перемещением товаров через границу.

Однако развитие государственного регулирования в сфере российской экономики невозможно представить без обращения стратегического планирования в цифровые процессы. Так, цифровизация

всех сфер экономической деятельности трансформировала законодательство РФ для целей развития цифровой экономики страны с использованием современных информационных технологий. Основным документом в развитие цифровой экосистемы России являлось распоряжение Правительства РФ от 28 июня 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"», на данный момент утратившее силу. Непосредственно трансмиссия экономики РФ в цифровую сферу коснулась и внешнеэкономической деятельности, являющейся основным локомотивом эффективности любой экономики.

Внеэкономическая деятельность в рамках перехода экспортно-импортных операций в цифровую среду способствовала упрощению осуществления международных торговых процессов и одновременно поставила перед государством новые задачи обеспечения экономического развития в России. Для их реализации прямое значение имеет деятельность таможенных органов.

Российская Федерация, став лидером и полноценным участником всех форм торгово-экономического сотрудничества со странами постсоветского пространства, продолжила свою интеграционную линию по взаимодействию с ними, результатом чего стало образование Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС). Был подписан Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 г., а также с 1 января 2018 года вступил в силу Таможенный кодекс ЕАЭС (далее — ТК ЕАЭС). Именно данные

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // СПС «КонсультантПлюс».

нормативно-правовые акты в настоящее время определяют единое таможенное регулирование на территории стран ЕАЭС, отражая все основы таможенного законодательства его государств-членов.

Минуя этапы сотрудничества в рамках Таможенного союза, государства — члены ЕАЭС безотлагательно начали проведение единой политики по цифровой трансформации всех государственных сфер в рамках евразийской интеграции. Так, с 2017 г. все интеграционные процессы в ЕАЭС должны осуществляться в рамках цифрового пространства согласно мировым глобальным тенденциям<sup>3</sup>. Одним из таких цифровых проектов на данный момент является внедрение в работу таможенных органов механизма цифровой прослеживаемости товаров и сквозного контроля в ЕАЭС.

Если рассмотреть историю становления и развития системы прослеживаемости в ЕАЭС, то начался данный процесс внедрением механизма сквозной системы в РФ. В декабре 2017 г. государством было принято решение о создании единой системы маркировки и прослеживаемости товаров, одной из целей которых являлось «обеспечение получения оперативной и достоверной информации о движении товаров в рамках хозяйственной деятельности организаций, что создаст необходимые условия для сокращения объемов незаконного оборота промышленной продукции и его влияния на развитие экономики и социальной сферы страны, безопасности и защиты жизни и здоровья граждан, повышения собираемости налогов и таможенных пошлин и улучшения налоговой дисциплины, а также для мониторинга и контроля конкурентной среды на товарных рынках»<sup>4</sup>.

Координаторами данного проекта выступали:

1) со стороны государства — Министерство промышленности и торговли РФ;

2) со стороны бизнеса — Центр развития перспективных технологий (далее — ЦРПТ), являющийся оператором государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров<sup>5</sup>.

Впоследствии в Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК) приступили к разработке

единой системы прослеживаемости товаров в ЕАЭС. Совместными усилиями представителей государственных органов стран ЕАЭС, а также делового и экспертного сообщества в г. Нур-Султане было заключено соглашение от 29 мая 2019 г. «О механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза» (далее — Соглашение). Данный законодательный акт еще не вступил в силу по причинам согласования Соглашения всеми государствами — членами ЕАЭС.

В Соглашении заложен механизм прослеживаемости, который представляет собой единую межгосударственную систему по обмену сведениями из национальных систем прослеживаемости и по обеспечению прослеживаемости в целях контроля за оборотом товаров. Порядок функционирования данного механизма распространяется на перечень товаров, подлежащих прослеживаемости. Соответствующий перечень находится на стадии разработки и подлежит утверждению ЕЭК только после ратификации Соглашения всеми странами ЕАЭС и вступления его в законную силу.

Ввоз товаров, подлежащих прослеживаемости, на таможенную территорию ЕАЭС осуществляется при помещении их под таможенную процедуру выпуска для внутреннего помещения, а также при их конфискации либо обращении в собственность или доход государства и при их взыскании по решению суда в счет уплаты таможенных платежей — без помещения под данную процедуру. Под систему прослеживаемости также попадают задержанные таможенными органами товары, которые не востребованы лицами, обладающими полномочиями по отношению к ввозимой продукции<sup>6</sup>.

Соглашение предусматривает применение двух сегментов системы прослеживаемости<sup>7</sup>:

1. Внешняя прослеживаемость (на уровне ЕАЭС), когда система обеспечивает обмен данными о пересечении границы между государствами — членами ЕАЭС прослеживаемого товара.

2. Внутренняя прослеживаемость (на национальном уровне), когда система обеспечивает прослеживаемость ввозимых товаров на внутреннем рынке стран ЕАЭС.

Установлено, что лицами, на которых распространяется система прослеживаемости, будут как

<sup>3</sup> Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года : Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Национальная система прослеживаемости импортных товаров // Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/spt/#t2](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/spt/#t2) (дата обращения: 08.05.2020).

<sup>5</sup> Об операторе государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации : распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2019 г. № 620-р // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> О механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза : соглашение (проект) от 29 мая 2019 г. (заключено в г. Нур-Султане) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Национальная система прослеживаемости импортных товаров // Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/spt/#t2](https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/spt/#t2) (дата обращения: 08.05.2020).

физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели (без образования юридического лица), так и юридические лица. При этом срок прослеживаемости ограничивается 5 годами с момента включения в национальную систему сведений о последней операции, связанной с оборотом товаров, подлежащих прослеживаемости в соответствии с нормами и положениями Соглашения.

В Соглашении четко регламентировано, что создание и обеспечение функционирования национальных систем прослеживаемости будет осуществляться в электронном виде на основе информационных технологий. Так, данная система будет представлять собой прослеживаемость двух видов:

1. Физическая прослеживаемость товаров, которая предполагает нанесение на товары контрольных идентификационных знаков (далее — КИЗ). Данный вид прослеживаемости активно реализуется в РФ и ЕАЭС в рамках как правовых актов по маркировке товаров, то есть обязательных для нанесения на них КИЗ, так и пилотных проектов, устанавливающих добровольный порядок обеспечения участниками внешнеэкономической деятельности ввозимых товаров средствами идентификации (табл. 1).

2. Документальная прослеживаемость товаров, которая предусматривает загрузку сопроводительной документации в электронную систему. Данная форма начинает свою апробацию в соответствии с проведением эксперимента по прослеживаемости товаров в РФ.

Маркирование товаров в рамках добровольного эксперимента на территории РФ началось с 1 апреля 2016 г., правовой основой которого послужило Постановление Правительства РФ от 24 марта 2016 г. № 235. Перечень товаров, подлежащих маркировке, включал продукцию по товарной позиции «4303» Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности ЕАЭС. Например, в данный перечень входили предметы одежды из норки, нутрии, песца, кролика, овчины и из иных видов меха, но не включались головные уборы и изделия, где мех был отделкой. Были также определены случаи, когда на соответствующие товары при ввозе не требовалось нанесение средств идентификации, в частности, при перемещении данных изделий физическими лицами в качестве товаров для личного пользования<sup>8</sup>.

Введение механизма фактической прослеживаемости на национальном уровне предусматривало

<sup>8</sup> Михайлова С.А. Обеспечение контроля оборота товаров и легальности импорта путем введения системы маркировки товаров // Особенности государственного регулирования внешнеэкономической деятельности в современных условиях : материалы III Всероссийской научно-практической конференции : в 2 ч. Ростов-на-Дону : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2016. С. 179–186.

принятие всеми государствами ЕАЭС единого законодательного документа, касающегося всех аспектов регулирования системы маркировки товаров КИЗ. В итоге всеми государствами — членами ЕАЭС было принято соглашение об обязательной маркировке товаров из натурального меха, отменившее национальные законодательные акты о проведении добровольного эксперимента, в том числе в РФ. В свою очередь, технология обязательной маркировки меховых изделий специальными RFID-метками была введена 12 августа 2016 г. на территории ЕАЭС.

Реализация маркирования товаров в РФ позволила выявить тенденцию массового роста числа производителей, пользующихся данной государственной услугой. Объективной причиной данного спроса являлось стремление добросовестного бизнес-общества к борьбе с ввозом и распространением на рынках государств ЕАЭС контрафактной продукции, то есть к легализации импорта качественной и безопасной продукции с учетом недополученной выручки от реализации товаров из натурального меха. Так, с момента начала пилотного проекта в России до ратификации вышеуказанного соглашения Кыргызской Республикой в составе ЕАЭС, а именно с 1 апреля по 25 июля 2016 г. в системе участвовало 860 представителей мехового бизнеса, а объем заказов КИЗ составлял 1 млн штук<sup>9</sup>.

На территории РФ в законодательном порядке установлен период функционирования временной национальной системы прослеживаемости товаров на срок с 1 июля по 31 декабря 2019 г.<sup>10</sup>. Курирование данного пилотного проекта осуществляется Министерством финансов РФ, а также Федеральной таможенной службой России (далее — ФТС России) и Федеральной налоговой службой России (далее — ФНС России). Правительство РФ по предложению Министерства финансов РФ продлило сроки проведения эксперимента по прослеживаемости 10 товарных групп, а с 1 июня 2020 г. — 11 товарных групп. Согласно Постановлению Правительства РФ от 6 января 2020 г. № 2 система продолжает действовать до 30 июня 2020 г. Данное решение обусловлено получением более достоверных и точных сведений ввиду недостаточного времени адаптации пилотного проекта. При этом дальнейший

<sup>9</sup> Соглашение об обязательной маркировке изделий из натурального меха ратифицировано всеми странами — участниками ЕАЭС. См.: Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. URL: [https://www.nalog.ru/rn77/news/activities\\_fts/6110586/](https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/6110586/) (дата обращения: 10.05.2020).

<sup>10</sup> О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления : Постановление Правительства РФ от 25 июня 2019 г. № 807 // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 1

Перечень товаров, подлежащих физической прослеживаемости на территории РФ\*

№	Категория товаров	Дата введения обязательной маркировки	Правовое основание	
1	Алкогольная продукция	29.11.1995	Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»; Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 785 «О маркировке алкогольной продукции федеральными специальными марками»; Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2005 г. № 866 «О маркировке алкогольной продукции акцизными марками»	
2	Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия из натурального меха	12.08.2016	Постановление Правительства РФ от 11 августа 2016 г. № 787 «О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции “Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия из натурального меха” и признании утратившим силу постановления Правительства РФ от 24 марта 2016 года № 235»; Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе от 2 февраля 2018 г. (Заключено в г. Алматы)	
3.	Табачная продукция	01.03.2019	Постановление Правительства РФ от 26 января 2010 года № 27 «О специальных марках для маркировки табачной продукции»; Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2010 г. № 76 «Об акцизных марках для маркировки ввозимой в Российскую Федерацию табачной продукции»; Постановление Правительства РФ от 28 февраля 2019 г. № 224 «Об утверждении Правил маркировки табачной продукции средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении табачной продукции»	
4.	Обувные товары	01.07.2019	Постановление Правительства РФ от 5 июля 2019 г. № 860 «Об утверждении Правил маркировки обувных товаров средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении обувных товаров»	
5.	Духи и туалетная вода	01.12.2019	Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1957 «Об утверждении Правил маркировки духов и туалетной воды средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении духов и туалетной воды»	
6.	Новые резиновые шины и покрышки		Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1958 «Об утверждении Правил маркировки шин средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении шин»	
7.	Фотокамеры и фотовспышки		Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1953 «Об утверждении Правил маркировки фотокамер (кроме кинокамер), фотовспышек и ламп-вспышек средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении фототоваров»	
8.	Белье (постельное, столовое, туалетное и кухонное)		Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1956 «Об утверждении Правил маркировки товаров легкой промышленности средствами идентификации и особенностях внедрения государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в отношении товаров легкой промышленности»	
9.	Предметы одежды из натуральной или композиционной кожи			
10.	Предметы верхней одежды (пальто, полупальто, накидки, плащи, куртки, в том числе лыжные, ветровки, штормовки и аналогичные изделия)			
11.	Трикотажные блузки, блузы и блузоны (женские или для девочек)			
12.	Лекарственные препараты		01.01.2020	Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2018 г. № 1556 «Об утверждении Положения о системе мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения»

\* *Примечание:* Антоненко Е.К. Внедрение механизмов прослеживаемости и сквозного контроля товаров. URL: [https://www.alta.ru/expert\\_opinion/66366/](https://www.alta.ru/expert_opinion/66366/)

мониторинг результатов проводимого эксперимента поручено обеспечить ФТС России и ФНС России в совокупности. Решение о продлении национальной системы прослеживаемости в рамках эксперимента стало возможным благодаря работе компетентных органов государств ЕАЭС по принятию Соглашения, регламентирующего сквозной контроль на пространстве объединения, дату вступления в силу которого планируют утвердить к концу 2020 г.

Перечень товаров, на которые распространяется временный режим прослеживаемости в России при их помещении под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления, представлен в таблице 2. Прослеживание данной продукции уже в рамках обязательных требований предполагается к введению с 1 июля 2020 года путем принятия отдельного федерального закона по непрекращающемуся сквозному контролю товаров на территории РФ.

Таблица 2

### Перечень товаров, подлежащих документальной прослеживаемости на территории РФ<sup>2</sup>

Наименование товаров	Товарная позиция по ТН ВЭД ЕАЭС
Холодильники, оборудование холодильное и морозильное	8418 (за исключением 8418 69, 8418 91, 8418 99)
Автопогрузчики с вилочным захватом	8709, 8427 (за исключением 8709 90, 8427 20 900)
Бульдозеры, грейдеры, погрузчики, экскаваторы	8429 (за исключением 8429 30)
Машины стиральные бытовые	8450 (за исключением 8450 90)
Машины стиральные для сухой чистки (для прачечных)	8451 (за исключением 8451 90)
Мониторы и проекторы	8528
Коляски детские	8715 00 100 0
Мебель металлическая для офисов	9401 71 000 1, 9401 79 000 1, 9401 80 000

*Примечание:* Перечень товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления, подлежащих прослеживаемости в рамках эксперимента: приложение к Положению о проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления: Постановление Правительства РФ от 25 июня 2019 г. № 807 // СПС «КонсультантПлюс».

Данный эксперимент предполагает осуществление прослеживаемости товаров без нанесения КИЗ и только на основании товаросопроводительных документов в электронной форме<sup>11</sup>. То есть товарам,

подлежащим прослеживаемости, будут присваиваться особые регистрационные номера партий товаров (далее — РНПТ) (рисунок).

xxxxxxx / xxxxxx / xxxxxx / xxx  
1 2 3 4

### Рисунок. Структура регистрационного номера партии товаров, подлежащих документальной прослеживаемости<sup>3</sup>

*Примечание:* О направлении положений эксперимента по прослеживаемости товаров: Письмо Федеральной налоговой службы России от 4 июля 2019 г. № ЕД-4-15/13072@ // СПС «КонсультантПлюс».

Под номерами составных элементов РНПТ указываются:

- 1 — код таможенного органа, зарегистрировавшего декларацию на товар;
- 2 — дата регистрации декларации на товар (день, месяц, две последние цифры года);
- 3 — порядковый номер декларации на товар, присваиваемый по журналу регистрации декларации на товар зарегистрировавшим его таможенным органом;
- 4 — порядковый номер декларируемого товара.

Данные обозначения включаются в документы: — если импортером товаров является плательщик налога на добавленную стоимость (далее — НДС), то РНПТ заносится в счет-фактуру;

— если товар ввозится лицом, не являющимся плательщиком НДС, то РНПТ присваивается документу об отгрузке товаров.

До вступления в силу Соглашения этим документом будет подтверждаться уведомление о ввозе товаров, подлежащих прослеживаемости.

Необходимо учесть, что РНПТ формируется на основании регистрационного номера и показателя графы 32 декларации на товар, то есть на основе данных таможенного декларирования товаров. Посредством соответствующей информации в графу 11 счет-фактуры либо в таблицу 5.17 документа об отгрузке товаров заносится РНПТ, что предполагает выполнение всех документационных требований, подтверждающих порядок ввоза в РФ и оборота на ее территории прослеживаемой продукции. Исходя из этого, проверка электронно-товаросопроводительной документации в рамках системы сквозного контроля полностью зависит от скоординированной политики таможенных и налоговых органов в процессе их деятельности в России.

Создание системы прослеживаемости в ЕАЭС и, в частности, в РФ затрагивает важную проблему — взаимодействие ФТС России и ФНС России. Правительство РФ возложило на ФНС России обязанности оператора информационной системы по

<sup>11</sup> Об утверждении Концепции создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров: распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2018 г. № 2963-р // СПС «КонсультантПлюс».

проводимому эксперименту и в 2018 г. передала из ведения ФНС России полномочия по осуществлению функций в качестве оператора информационного ресурса маркировки меха ЦРПТ. Отсюда следует, что ФТС России должна передавать в рамках единой государственной информационной системы (далее — ЕГИС) информацию по всем таможенным декларациям, в том числе при транзите, при ввозе и по всем фактам вывоза<sup>12</sup>.

Принимая во внимание тот факт, что прослеживаемость является прямым средством обеспечения единой системы администрирования таможенных и налоговых платежей, весь мониторинг за движением и оборотом товаров на территории РФ будет осуществляться на основе применения инфраструктуры системы межведомственного электронного взаимодействия, а также регламентного электронного обмена данными между ФТС и ФНС России для достижения полноты и достоверности поступающей информации из Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов в информационную службу налоговых органов и наоборот. Иными словами, функционирование системы прослеживаемости предлагается обеспечить путем создания и применения интегрированных информационных технологий таможенной и налоговой служб на основе данных из декларации на товары (далее — ДТ) и счетов-фактур<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Прослеживаемость поможет решить проблему транзита через ЕАЭС // Аналитический портал «Евразийские исследования». URL: <http://eurasian-studies.org/archives/11908> (дата обращения: 11.05.2020).

<sup>13</sup> О взаимодействии ФТС России и ФНС России // Таможенный портал для участников ВЭД «Альта-Софт». URL: [https://www.altaru.ru/expert\\_opinion/63032/](https://www.altaru.ru/expert_opinion/63032/) (дата обращения: 11.05.2020).

Таким образом, стоит отметить, что заключенное государствами — членами ЕАЭС Соглашение предусматривает единое функционирование национальных систем прослеживаемости. При этом основными преимуществами системы прослеживаемости в РФ и ЕАЭС являются:

— создание условий, исключающих использование различных схем уклонения от уплаты таможенных и налоговых платежей;

— подтверждение законности оборота товаров при их перемещении с территории одного государства ЕАЭС на территорию другого государства-члена;

— обеспечение контроля за операциями, связанными с оборотом товаров.

Итак, построение системы сквозного контроля в РФ является одним из самых перспективных и долгосрочных направлений развития в рамках обеспечения экономической и национальной безопасности страны, которое способствует достижению нового качественного уровня таможенно-налогового администрирования собираемых платежей. Проработывание механизма прослеживаемости на пространстве ЕАЭС характеризует новый этап в создании интеграционных проектов между государствами-членами при сотрудничестве таможенных и иных служб стран ЕАЭС и обеспечивает реализацию единого таможенного контроля над оборотом товаров, подлежащих прослеживаемости. Итоговый результат работы данного механизма заключается в мгновенном реагировании ФТС России наряду с иными федеральными ведомствами на нарушения таможенного законодательства, а также в повышении эффективности применения таможенного контроля после выпуска товаров.

### Литература

1. Антоненко Е.К. Внедрение механизмов прослеживаемости и сквозного контроля товаров / Е.К. Антоненко. URL: [https://www.altaru.ru/expert\\_opinion/66366/](https://www.altaru.ru/expert_opinion/66366/) (дата обращения: 10.05.2020).
2. Михайлова С.А. Обеспечение контроля оборота товаров и легальности импорта путем введения системы маркировки товаров / С.А. Михайлова // Особенности государственного регулирования внешнеторговой деятельности в современных условиях : материалы III Всероссийской научно-практической конференции (г. Ростов-на-Дону, 17–18 ноября 2016 г.). В 2 частях. Ч. 1 / научный редактор П.Н. Башлы. Ростов-на-Дону : Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2016. С. 179–186.

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:  
тел. (495) 617-18-88 – многоканальный  
8-800-333-28-04 (по России бесплатно)  
адрес электронной почты: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)

# Антимонопольный контроль на рынке финансовых услуг

**Кузнецов Дмитрий Алексеевич,**

студент Санкт-Петербургского государственного экономического университета (СПбГЭУ)

79818103325@yandex.ru

Развитие экономики Российской Федерации вынуждает специалистов в сфере различных отраслей права обращать все большее и большее внимание на антимонопольное регулирование и предпринимательскую деятельность в различных отраслях хозяйствования. Достаточно большую значимость для государства вопросов антимонопольного регулирования и деятельности на финансовых рынках подтверждает наличие ряда государственных программ: национального плана о развитии конкуренции<sup>1</sup>, государственной программы об управлении финансами и программы развития финансовых рынков<sup>2</sup>. Несмотря на незначительный возраст антимонопольного регулирования (как утверждает Д.В. Хохлов, антимонопольное регулирование банковской деятельности и рынок банковских услуг прошли несколько этапов формирования: первый — с 1990 по 1999 г., второй с 1999 г. и до принятия Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», третий с момента принятия Федерального закона № 135-ФЗ<sup>3</sup>), правовое регулирование конкуренции представляется в контексте российского предпринимательского права крайне актуальным и важным. Актуальное добавляет отчет ФАС России о состоянии конкуренции<sup>4</sup> за 2018 г., в котором указывается на неудовлетворительное состояние конкуренции в банковской деятельности и на рынках финансовых услуг в связи с наличием массы административных барьеров (п. 4.16.1 отчета): существует 57 нормативных актов, направленных на

регулирование банковской деятельности, только на федеральном уровне (аналогичная проблема имеет место и на рынке финансовых услуг (п. 4.16.4)). Центральное место в сфере регулирования банковской деятельности и рынка финансовых услуг занимают Правительство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации (далее — ЦБ РФ) и Федеральная антимонопольная служба (далее — ФАС России). Деятельность данных органов направлена на защиту прав предпринимателей, граждан и развитие экономики, совершенствование и улучшение инвестиционного климата в нашей стране с целью привлечения иностранного капитала.

Прежде всего определимся с понятийным аппаратом, применяемых в исследовании. Так, под банком в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности»<sup>5</sup>, в ст. 1, понимается «... кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц». При этом, как отмечают Л.Г. Ефимова, Д.Г. Алексеева<sup>6</sup>, банки могут осуществлять ряд специальных операций, таких как: привлечение средств граждан и юридических лиц во вклады, размещение их за свой счет, на условиях возвратности срочности платности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц. Под кредитной организацией понимается хозяйствующий субъект, осуществляющий часть банковских операций или не осуществляющий их, а также по п. 3 ст. 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» — осуществляющий функции в сфере клиринговой деятельно-

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы») // СЗ РФ. 2017. № 52. Ст. 8111.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2166.

<sup>3</sup> Хохлов Д.В. Антимонопольный контроль в банковской сфере: правовое регулирование и судебная практика. М.: Статут, 2013. С. 7.

<sup>4</sup> Отчет ФАС России о состоянии конкуренции за 2018 год // Фас. gov.ru. URL: [https://fas.gov.ru/documents/685117#\\_Точ10132615](https://fas.gov.ru/documents/685117#_Точ10132615) (дата обращения: 02.06.2020).

<sup>5</sup> Закон РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 06.06.2019) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2019) // СЗ РФ. № 6. Ст. 492.

<sup>6</sup> Ефимова Л.Г., Алексеева Д.Г. Банковское право: учебник для бакалавров. М., 2018. С. 76.

сти в соответствии с Федеральным законом № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности и центральном контрагенте»<sup>7</sup>. Л.Г. Ефимова, Д.Г. Алексеева указывали на три вида небанковских кредитных организаций (НКО) на основании анализа положений Федерального закона «О банках и банковской деятельности»: расчетные, депозитарно-кредитные, платежные<sup>8</sup>. При этом Е.П. Губин, Е.П. Лахно<sup>9</sup> выделяют две основные разновидности НКО: расчетные небанковские кредитные организации (РНКО) и депозитарно-кредитные небанковские организации (ДНКО). Здесь же следует оговориться, что данное исследование посвящено главным образом банкам и НКО. Некоторые авторы<sup>10</sup> выделяют также и понятие кредитной организации, то есть такой организации, которая на основании лицензии Центробанка имеет право осуществлять банковские операции для извлечения прибыли как основного вида деятельности. По вопросу определения перечня финансовых услуг и рынка финансовых услуг также необходимо представить некоторые комментарии. Так, что касается понятия рынка финансовых услуг и понятия рынка как такового, Т.Ю. Зарипова<sup>11</sup> указывала, что законодатель крайне активно использует как данное понятие, так и смежные и по смыслу совпадающие с ним. В связи с этим предложим определение рынка финансовых услуг исходя из положений п. 2 ст. 4 Федерального закона № 135 «О защите конкуренции»<sup>12</sup> (далее — ЗоЗК): рынок финансовых услуг, с точки зрения антимонопольного законодательства, есть рынок банковских, страховых лизинговых услуг и услуг по размещению денежных средств физических и юридических лиц и (или) с их привлечением. Так как под выделенное нами понятие подпадает рынок страховой и лизинговой деятельности, укажем также на тот факт, что в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации»<sup>13</sup>,

Федеральным законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>14</sup>, ч. 3 ст. 30, он является поднадзорным ЦБ РФ, а деятельность лизинговых организаций, которые также подпадают под действие ЗоЗК, на данный момент осуществляет Центробанк, согласно п. 5 ст. 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации». Постановление Правительства РФ № 331 «О Федеральной антимонопольной службе»<sup>15</sup> указывает на ряд полномочий ФАС: вносит предложения об аннулировании лицензии, ведет контроль экономической концентрации, защиты конкуренции, обеспечивает соблюдение требований антимонопольного законодательства на товарных рынках, в том числе финансовых. Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» указывает на ряд следующих положений: в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 23 о полномочиях антимонопольного органа ФАС вправе направить Центральному банку Российской Федерации предложения о предвидении в соответствии с антимонопольным законодательством актов Центрального банка, а равно о прекращении, недопущении действий, нарушающих антимонопольное законодательство. По пункту 5.1 ФАС вправе обратиться в суд с иском об оспаривании актов Центрального банка. По пункту «а» ч. 6 антимонопольный орган в рамках арбитражного судопроизводства вправе оспорить ненормативные акты органов государственной власти, в том числе и ЦБ. По части 2 ст. 23 по соглашению с Центральным банком утверждает: методику определения необоснованно высокой или низкой цены финансовой услуги организации, а также порядок проведения анализа рынка, с целью установления доминирующего положения, иных нарушений антимонопольного законодательства; по соглашению с Центральным банком вносит предложения об отзыве лицензии у хозяйствующих субъектов, нарушающих антимонопольное законодательство. Согласно ч. 5 той же статьи при вынесении решений в отношении хозяйствующего субъекта, поднадзорного ЦБ РФ (для банков и НКО: в прочих случаях включение сотрудников ЦБ не обязательно), в коллегиальный орган включаются сотрудники Центрального банка в составе не менее чем половина от коллегиального органа (при пересмотре решений территориальным органом). Кроме того,

<sup>7</sup> Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904.

<sup>8</sup> Ефимова Л.Г., Алексеева Д.Г. Указ. соч. С. 76.

<sup>9</sup> Губин Е.П., Лахно Е.П. Предпринимательское право Российской Федерации : учебник. 2-е изд. М., 2012. С. 675.

<sup>10</sup> Ефимова О.В. Предпринимательское право : учебник и практикум. М., 2018. С. 253.

<sup>11</sup> Зарипова Т.Ю. Понятие рынка финансовых услуг: проблемы правового регулирования // Вестник Чувашского университета. Серия: Гуманитарные науки. Чебоксары : Изд-во Чуваш. ун-та, 2006. № 6. С. 163–169.

<sup>12</sup> Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>14</sup> Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости народных депутатов РСФСР. 1993. № 2. Ст. 56.

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (ред. от 30.11.2018) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

в соответствии со ст. 29 ЗоЗК ФАС<sup>16</sup> осуществляет контроль за экономической концентрацией в рамках деятельности финансовых организаций при превышении допустимых значений стоимости активов, установленных правительством и Центробанком<sup>17</sup>, а в случаях, если организация не поднадзорна Центробанку, правительству, осуществляет согласование сделок с долями, правами и акциями финансовых организаций. Полномочия Центрального банка в вопросах антимонопольного регулирования сосредоточены в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации». Так, ст. 1 предусматривает независимость Центрального банка от других органов государственной власти. Статья 3 федерального закона говорит нам о целях деятельности Центробанка, при этом указывает на такие как: развитие финансового рынка и банковской деятельности, обеспечение и укрепление защиты банковского и финансового рынка. Согласно ст. 4 в функции Центрального банка входят: банковский контроль и надзор, надзор за НКО, надзор за акционерными обществами и корпоративными отношениями в них; по п. 18.3 банк осуществляет контроль за манипуляциями на рынке и инсайдерской информацией, кроме того, предусмотрены иные функции по п. 19 той же статьи. По статье 7 нормативные акты Банка России могут быть обжалованы в судебном порядке. Надо заметить, что гл. 4 федерального закона «Взаимоотношение Банка России с органами государственной власти и органами местного самоуправления» не содержит непосредственного разъяснения о взаимоотношении органов государственной власти и Центрального банка, что приводит к неопределенности в статусе Центрального банка. Статья 61 указывает на необходимость уведомления или в определенных обстоятельствах — получения разрешения Центрального банка на приобретение долей или акций хозяйствующих субъектов в сфере банковской деятельности; полномочия в сфере регулирования финансовых рынков указаны в ст. 76.1. К сожалению, автор вынужден констатировать, что в рамках Федерального закона «О Центральном банке» не содержится ни одного

указания на взаимодействие с антимонопольным органом, деятельность по защите конкуренции и развитию конкуренции как таковую. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» содержит в себе ст. 32 «Антимонопольные требования», которая включает в себя краткие положения об антимонопольном регулировании, указывающие на контроль Центробанком и антимонопольным органом, однако иных указаний в статье нет.

Рассмотрим антимонопольное регулирование финансовых рынков: страхования, лизинга и ценных бумаг. Для кредитной организации действует Постановление Правительства РФ от 26 июня 2007 г. № 409 «Об утверждении условий признания доминирующим положения кредитной организации и правил установления доминирующего положения кредитной организации»<sup>18</sup>. Базовым в сфере регулирования страхования является Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>19</sup>, ст. 32.10 которого отсылает к ЗоЗК, с указанием на критерии сделок с акциями финансовых организаций (ст. 29 ЗоЗК), при этом предусматривая обязанность получения разрешения органа страхового надзора (Центробанка) и определяя дополнительные критерии для случаев, в которых необходимо разрешение регулятора. Той же статьей, п. 6–7, даются основания, по которым возможно отказать в предоставлении согласия органа страхового надзора. Для страховых организаций, а также для прочих финансовых организаций действует Постановление Правительства РФ № 359<sup>20</sup>, определяющее критерии доминирующего положения. Также применяются постановления правительства № 386<sup>21</sup>, 504<sup>22</sup>. Для регулирования рынка ценных бумаг базовым является Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июня 2007 г. № 409 «Об утверждении условий признания доминирующим положения кредитной организации и правил установления доминирующего положения кредитной организации» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3296.

<sup>19</sup> Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости народных депутатов РСФСР. 1993. № 2. Ст. 56.

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ от 9 июня 2007 г. № 359 «Об утверждении условий признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации) и Правил установления доминирующего положения финансовой организации (за исключением кредитной организации)» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2926.

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 386 «О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями» // СЗ РФ. 2009. № 19. Ст. 2343.

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 5 июля 2010 г. № 504 (ред. от 26.08.2013) «О случаях допустимости соглашений между страховщиками, работающими на одном и том же товарном рынке, об осуществлении совместной страховой или перестраховочной деятельности» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3710.

<sup>16</sup> Разъяснения Федеральной антимонопольной службы об установлении величин активов финансовых организаций, при превышении которых требуется получение предварительного согласия антимонопольного органа на совершение подлежащих государственному контролю сделок, иных действий от 9 ноября 2014 г. // Фас.гов.ру. URL: <https://fas.gov.ru/documents/575678> (дата обращения: 04.10.2019).

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ от 18 октября 2014 г. № 1072 (ред. от 19.01.2019) «Об установлении величин активов финансовых организаций, поднадзорных Центральному банку Российской Федерации, в целях осуществления антимонопольного контроля» // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5907.

ценных бумаг»<sup>23</sup>, прямых норм об охране конкуренции и отсылок к Федеральному закону № 135-ФЗ данный нормативный акт не содержит. В данном случае также подлежит применению ст. 29 ЗоЗК. Для лизинговой деятельности применимо Постановление Правительства РФ № 359. Для финансовой аренды базовыми являются Федеральный закон «О финансовой аренде (лизинге)»<sup>24</sup>, Гражданский кодекс РФ (ст. 665–670). По вопросу регулирования лизинговой деятельности также применяется Постановление Правительства РФ № 359. Существует Постановление Правительства РФ об установлении величин активов лизинговых организаций для антимонопольного контроля от 30 мая 2007 г. № 334<sup>25</sup>. Кроме того, существует письмо ФАС России о согласовании сделок о приобретении предмета лизинга с антимонопольным органом: «...в случае если договор купли-продажи заключается между продавцом и лизингодателем и подпадает под действие пункта 7 части 1 статьи 28 Закона о защите конкуренции, то заключение такого договора требует предварительного согласия антимонопольного органа...»<sup>26</sup>.

Таким образом, мы можем видеть, что антимонопольное регулирование в базовых нормативных актах о деятельности кредитных и иных финансовых организаций не установлено. Мало того, законодательство о банках и банковской деятельности не уделяет практически никакого внимания антимонопольному регулированию, не говоря уже о законодательстве в сфере регулирования финансовых рынков. Это порождает массу сложностей в регулировании законодательства. Кроме того, правовой статус Центрального банка не определен в полной мере, а взаимоотношения с антимонопольным органом в полной мере не прописаны. ФАС не вправе требовать от Центрального банка исправления актов, нарушающих антимонопольное законодательство: есть возможность направления предложения. Это вызывает массу вопросов, связанных как с правовым положением Центробанка, так и полномочиями антимонопольного органа:

по какой причине орган в сфере защиты конкуренции не может в полном объеме осуществлять свои полномочия в сфере финансовых рынков и банковских услуг? Рассмотрим полномочия ФАС и Центрального банка в сфере защиты конкуренции.

Прежде всего необходимо отметить соглашение о взаимодействии ФАС России и Центрального банка<sup>27</sup>. Также необходимо указать на приказ ФАС России от 23 апреля 2018 г. № 535/18<sup>28</sup> о создании рабочей группы по развитию конкуренции на финансовых рынках. На этом акты, посвященные взаимодействию, к сожалению, заканчиваются. Перейдем к непосредственному регулированию рынка финансовых услуг и банковской деятельности антимонопольным органом.

Так как предметом настоящей работы не является рассмотрение и подробное изучение антимонопольного процесса, опустим повествование о порядке рассмотрения дела, отметив лишь то, что существует определенная специфика в порядке рассмотрения этих дел, в виде порядка формирования комиссии, установленного приказом ФАС от 15 октября 2004 г. № 140 (ред. от 17.01.2006) «Об утверждении Правил рассмотрения дел о нарушениях на рынке банковских услуг антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке финансовых услуг»<sup>29</sup>. Отдельным и достаточно интересным является вопрос об определении необоснованно высокой и необоснованно низкой цены финансовой услуги. Так, существует приказ ФАС России от 24 августа 2012 г. № 548<sup>30</sup>, в соответствии с которым установлена методика определения необоснованно высокой и необоснованно низкой цены финансовой услуги. Е.С. Хохлов<sup>31</sup> в своей статье,

<sup>23</sup> Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

<sup>24</sup> Федеральный закон от 29 октября 1998 г. № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)» // СЗ РФ. 1998. № 44. Ст. 5394.

<sup>25</sup> Постановление Правительства РФ от 30 мая 2007 г. № 334 (ред. от 18.10.2014) «Об установлении величин активов лизинговых организаций в целях осуществления антимонопольного контроля» // СЗ РФ. 2007. № 23. 2007. Ст. 2799.

<sup>26</sup> Письмо ФАС России от 29 декабря 2018 г. «О необходимости получения предварительного согласия антимонопольного органа на получение предмета лизинга в собственность» // Фас.гов.ру. URL: <https://fas.gov.ru/documents/678583> (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>27</sup> Соглашение о взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службой 23 августа 2005 г. // Фас.гов.ру. URL: <https://opendata.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=264> (дата обращения: 04.06.2020).

<sup>28</sup> Приказ ФАС от 23 апреля 2018 г. № 535/18 «О создании Рабочей группы по развитию конкуренции на рынке финансовых услуг».

<sup>29</sup> Приказ ФАС РФ от 15 октября 2004 г. № 140 (ред. от 17.01.2006) «Об утверждении Правил рассмотрения дел о нарушениях на рынке банковских услуг антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 10 ноября 2004 г. № 6111); Пузыревский С.А. Процедуры в конкурентном праве. М.: Проспект, 2019. С. 20.

<sup>30</sup> Приказ ФАС России от 24 августа 2012 г. № 548 «Об утверждении Методики определения необоснованно высокой и необоснованно низкой цены услуги кредитной организации» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.10.2012 № 25630) // Фас.гов.ру. URL: <https://fas.gov.ru/publications/8278> (дата обращения: 04.06.2020).

<sup>31</sup> Хохлова Е.С. Необоснованно высокая и необоснованно низкая цена финансовой услуги // Основные направления развития конкуренции в глобальном и национальном аспекте: сборник

посвященной вопросам установления необоснованно низких и необоснованно высоких цен, указывает на ряд достаточно интересных аспектов: так, данный приказ определяет методику только для кредитных организаций, для видов других же финансовых услуг подобной методики не предусмотрено и применяются методы, установленные для обычного товарного рынка. Кроме того, автор, по сути, указывает на факт «рецепции» метода, содержащегося в ст. 40 Налогового кодекса РФ, по определению цены товара для налогообложения. Должны согласиться с тезисом Е.С. Хохлова, сводящимся к следующему: подобная «рецепция» представляется странной и необоснованной, необходимо применять иные методы определения необоснованно высоких цен на товары, работы и услуги, так как налоговое законодательство преследует иные цели. Кроме того, по вопросу определения необоснованно высоких и низких цен кредитных организаций существует разъяснение ФАС России<sup>32</sup>. Также необходимо указать, что высшие судебные инстанции не проявляют особого интереса к практике по защите конкуренции. Так, постановление Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 не содержит указаний по вопросам рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства на финансовых рынках или рынках банковских услуг, однако требует отдельного внимания п. 4: ФАС вправе доказать и иные нарушения в качестве недобросовестной конкуренции, а не только указанные в ст. 14.1–14.7, применяя при этом ст. 14.8 ЗоЗК<sup>33</sup>. Обзор судебной практики ВС от 16 марта 2016 г.<sup>34</sup> также не содержит никаких разъяснений по вопросу регулирования конкуренции на финансовых рынках.

Антимонопольный орган, стараясь восполнить массу законодательных пробелов, вынужден давать разъяснения и письма по отдельным наиболее важным вопросам. Так, существует разъяснение антимонопольного органа о контроле за экономической концентрацией иностранных

банков<sup>35</sup>. Также существует разъяснение ФАС России № 17<sup>36</sup>. По вопросам регулирования страховой деятельности принято решение Президиума ФАС России от 5 сентября 2012 г. № 8-26/4, указывающее на запрет злоупотребления доминирующим положением страховыми организациями при заключении договора коллективного страхования жизни. Еще одно письмо от 17 ноября 2015 г. № АК/64595/15 указывает на запрет навязывания услуги договора страхования жизни и здоровья при заключении договора потребительского кредитования. Рассмотрим полномочия Центрального банка в сфере защиты конкуренции.

Рассмотрим полномочия Центробанка в вопросах защиты конкуренции. Прежде всего обратим внимание на банковский надзор и контроль. Так, под банковским надзором, установленным ст. 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации», понимается «...деятельность Банка России, направленная на обеспечение стабильности банковской системы, которая осуществляется путем непрерывного мониторинга банковской деятельности, выявления нарушений банковского законодательства и применения мер воздействия к нарушителям»<sup>37</sup>. При этом банковский надзор осуществляется через комитет Банка России по банковскому надзору. В полномочия комитета не входит (непосредственно) взаимодействие с иными органами государственной власти или рассмотрение нарушений банками антимонопольного законодательства. Центробанк вправе осуществлять плановые и внеплановые проверки поднадзорных хозяйствующих субъектов<sup>38</sup>. Порядок

научных трудов к пятилетию кафедры конкурентного права МГЮА. М., 2018. С. 131–141.

<sup>32</sup> Разъяснение ФАС России «По вопросу применения методики определения необоснованно высокой и необоснованно низкой цены услуги кредитной организации» // Фас.гов.ру. URL: <https://fas.gov.ru/documents/575686> (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>33</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 30 июня 2008 г. № 30 (ред. от 14.10.2010) «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник ВАС. 2008. № 10.

<sup>34</sup> Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере от 16 марта 2016 г. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/all/15166/>

<sup>35</sup> Разъяснение ФАС России «Об особенностях контроля антимонопольного органа за экономической концентрацией в отношении иностранных банков» // Фас.гов.ру. URL: <https://fas.gov.ru/documents/678581> (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>36</sup> Разъяснение Президиума Федеральной антимонопольной службы от 10 апреля 2019 г. № 17 «Об отдельных вопросах анализа состояния конкуренции» // Фас.гов.ру. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685047> (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>37</sup> Ефимова Л.Г., Алексеева Д.Г. Указ. соч. С. 120.

<sup>38</sup> Инструкция Банка России от 25 февраля 2014 г. № 149-И (ред. от 19.12.2018) «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» (вместе с «Порядком согласования предложений о проведении межрегиональных проверок, проверок структурных подразделений кредитных организаций и проверок Сбербанка России», «Порядком составления сводного годового плана проверок кредитных организаций (их филиалов)», «Порядком внесения изменений в сводный план проверок кредитных организаций (их филиалов)», «Порядком организации внеплановых проверок кредитных организаций (их филиалов)») // ЦБ.ру. URL: <https://cbr.ru/Publ/Vestnik/ves140313023-24.pdf> (дата обращения: 03.06.2020); Инструкция Банка России от 5 декабря 2013 г. № 147-И (ред. от 19.12.2018) «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.02.2014

и конкретные меры, применяемые к нарушителям банковского законодательства, указаны в федеральном законе о Центральном банке Российской Федерации, а также Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» (ст. 19).

Отдельно необходимо указать на перечень совместных актов Банка России и ФАС России по вопросам конкуренции подзаконного уровня в виде писем. Так, в письме ФАС России и Центрального банка разъясняется о недопустимости недобросовестной конкуренции на рынке вкладов, совершаемой посредством ухудшения положения вкладчика после заключения договора банковского вклада (Совместное письмо ФАС России и Банка России от 29 декабря 2018 г. № НДК-1547105215-1547625367). Еще одно совместное письмо говорит о запрете продвижения услуг финансовых организаций с указанием на факт муниципального или государственного участия в уставном капитале организации (от 24 августа 2018 г. № ИА/67323/18-1535629664). Надо также указать, что иногда интересы ведомств и цели их деятельности могут не совпадать в полной мере, что может приводить к возникновению разногласий. Так было при подготовке ФАС России писем об определении ЦБ максимального размера ставок по вкладам для физических лиц. Центробанк в письме от 29 марта 2010 г. № ИА/6136 отметил, что ограничения ставок по потребительским кредитам вводятся по причине обеспечения соблюдения интересов и кредиторов, и заемщиков, по сути, для поддержания и стабильности банковской системы, указывая в то же время на не совсем оправданное и «не корректное» понимание некоторых действий Центрального банка антимонопольным органом.

На основании всего вышеизложенного автор может сделать следующие выводы. Антимонопольное законодательство регулирует банковскую деятельность и деятельность на финансовых рынках в общем порядке с учетом определенной специфики, применяя некоторые дополнительные требования к деятельности банковских и финансовых организаций в сфере определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов, экономической концентрации на финансовых рынках, монопольно

высокой и монопольно низкой цены на финансовые услуги, а также устанавливая дополнительные требования на согласование определенных сделок антимонопольным органом, оглашения между страховыми и финансовыми организациями. Центральный банк, исполняя свои задачи в сфере защиты конкуренции в виде содействия антимонопольному органу, обеспечивает только защиту конкуренции, стабильность и устойчивость банковского сектора, а также проверяет действия антимонопольного органа на предмет сохранения стабильности и устойчивости рынка финансов и банковских услуг в процессе согласования отдельных действий антимонопольного органа. При этом существование массы разъяснений и писем антимонопольного органа, а также отсутствие в Федеральном законе № 135-ФЗ отдельной нормы о порядке регулирования банковской деятельности и финансовых рынков антимонопольным органом осложняет регулирование данной сферы. Неопределенность конституционно-правового статуса Центрального банка также вызывает сложности в данной сфере. В связи с этим считаем необходимым: 1. Сформировать в ЗоЗК статью об общих принципах регулирования финансовых рынков и банковской деятельности (Ст. 9.1 «Общие положения о регулировании банковской деятельности и рынка финансовых услуг, взаимодействие регуляторов»). Содержание статьи изложить в следующем виде: «1. Регулирование рынка финансовых услуг (в части деятельности организаций, непосредственно поднадзорных Центральному банку) осуществляется совместно с Центральным банком Российской Федерации на основании ст. 32 Федерального закона “О банках и банковской деятельности”. При этом в процессе регулирования в качестве основополагающих принципов используется обеспечение устойчивости банковского сектора и рынка финансовых услуг, содействие регуляторов во взаимной деятельности, а также принцип ненарушения конкуренции Центральным банком (за исключением обстоятельств, когда действия направлены на обеспечение устойчивости экономики и финансовой системы Российской Федерации). 2. Центральный банк Российской Федерации и антимонопольный орган образуют комиссию по регулированию финансовых рынков и банковской деятельности, действующую на основании регламента, постоянно, без возможности роспуска. В комиссию входят заместители руководителей Центрального банка и антимонопольного органа. 3. Комиссия принимает совместные решения, письма, разъяснения

№ 31391) // ЦБР.ру. URL: <https://cbr.ru/Publ/Vestnik/ves140313023-24.pdf> (дата обращения: 03.06.2020); Инструкция Центробанка № 151-И «О порядке проведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» // ЦБР.ру. URL: <https://cbr.ru/publ/Vestnik/ves140724068.pdf> (дата обращения: 04.06.2020).

по вопросам совместной деятельности или компетенций, а также разъяснения по вопросу регулирования финансовых рынков и банковских услуг; решения подписываются главами ведомств. 4. В случае возникновения разногласий ведомства вправе, получив экспертные заключения, в том числе от Уполномоченного по правам предпринимателей в Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и профессиональных сообществ, ассоциаций, с согласия председателя правительства принять отдельное решение, разъяснение или постановление. 5. Центральный банк Российской Федерации обязан содействовать антимонопольному органу в пресечении действий, предусмотренных ст. 11–11.1, 16 настоящего закона. Антимонопольный орган содействует центральному банку в исполнении его функции и полномочий в рамках своей компетенции. 6. Комитет банковского надзора обязан содействовать антимонопольному органу и принимать участие в внеплановых проверках». 2. ФАС и ЦБ должны принять единое разъяснение по вопросу регулирования конкуренции на финансовых рынках и банковской деятельности, заменяющее все ныне действующие письма и решения президиума ФАС России. 3. Положения о контроле экономической концентрации, сделок финансовых и банковских организаций, требующих

контроля и согласования антимонопольного органа, положений об установлении монопольно высоких и низких цен на финансовые услуги, а также доминирующего положения финансовых и банковских организаций, в том числе лизинговых и страховых, должны быть собраны в одном нормативном акте на уровне не менее чем постановление правительства. 4. Должен быть уточнен конституционно-правовой статус Центрального банка. 5. Расширение полномочий антимонопольного органа в части контроля за конкуренцией на рынке банковских услуг. 6. Предоставление антимонопольному органу доступа к базам данных ФНС и Центробанка. 7. Введение обязательной системы антимонопольного комплаенса в Центральном банке, а также в банковских организациях. 8. В качестве принципов деятельности Центробанка должен быть утвержден принцип защиты конкуренции.

Все эти меры помогут обеспечить и защитить конкуренцию на финансовых рынках, а также сохранить стабильность финансовой системы, будут содействовать развитию банковской системы и экономики нашей страны, обеспечат развитие конкурентного права и антимонопольного регулирования в нашей стране, а также помогут сбалансировать контрольно-надзорную деятельность в сфере финансовых рынков.

### Литература

1. Губин Е.П. Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / Е.П. Губин, Е.П. Лахно. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Норма, 2012. 675 с.
2. Ефимова Л.Г. Банковское право : учебник для бакалавров / Л.Г. Ефимова, Д.Г. Алексеева. Москва : Проспект, 2018. 320 с.
3. Ефимова О.В. Предпринимательское право : учебник и практикум / О.В. Ефимова. Москва : Юрайт, 2018. 318 с.
4. Зарипова Т.Ю. Понятие рынка финансовых услуг: проблемы правового регулирования / Т.Ю. Зарипова // Вестник Чувашского университета. 2006. № 6. С. 163–169.
5. Пузыревский С.А. Процедуры в конкурентном праве / С.А. Пузыревский. Москва : Проспект, 2019. 296 с.
6. Хохлов Д.В. Антимонопольный контроль в банковской сфере: правовое регулирование и судебная практика / Д.В. Хохлов. Москва : Статут, 2013. 189 с.
7. Хохлова Е.С. Необоснованно высокая и необоснованно низкая цена финансовой услуги / Е.С. Хохлова // Основные направления развития конкуренции в глобальном и национальном аспекте : сборник научных трудов к пятилетию кафедры конкурентного права МГЮА / ответственные редакторы С.А. Пузыревский, М.А. Егорова. Москва : Юстицинформ, 2018. С. 131–141.

# Перспективы развития Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь: конституционный аспект

**Башкирев Степан Алексеевич,**  
студент 4-го курса Школы права  
Института права и управления  
Московского городского педагогического университета  
*bashkirevs@mgu.ru*

8 декабря 1999 г. состоялось подписание Договора о создании Союзного государства России и Беларуси (СГРБ) (вступил в силу 26 января 2000 г.). Этот договор аккумулировал все ключевые установки и нормы предыдущих соглашений, но на гораздо более высоком уровне институционализировал систему управления интеграционным пространством двух стран. Как справедливо отмечает один из ведущих специалистов в области права Союзного государства С.И. Куракина, эта институциональная модель стала результатом «уникального синтеза принципов построения федеративного государства и принципов организации международной организации», заимствовав в первом из этих «источников» логику разделения властей, а во втором — распределения предметных компетенций<sup>1</sup>. Такой подход позволил перевести в плоскость краткосрочного и среднесрочного планирования множество интеграционных инициатив и, более того, придать им характер структурной политики.

Целевые установки, зафиксированные в договоре 1999 г., не утратили своей актуальности и в наши дни. Это касается в первую очередь использования потенциала интеграционных связей для ускорения социально-экономического развития, повышения благосостояния граждан, обеспечения безопасности, борьбы с преступностью, демократизации политической системы и укрепления правового характера государственности. Особое значение имеет сама идея Союзного государства — она сопряжена с проблемой национальной идентичности в обществе, которое до сих пор крайне болезненно переживает последствия распада СССР. Однако многие установки «Программы действий...» так и остались «на бумаге», а деятельность властных органов СГРБ со временем приобретала все более формальный характер.

Ситуация начала меняться с конца 2018 г., когда по инициативе В.В. Путина и А.Г. Лукашенко была создана

межправительственная рабочая группа по развитию интеграции двух стран. Первый этап этой работы завершился год спустя подготовкой дорожных карт по 31 направлению. В дальнейшем планировалось перейти к формированию единых Налогового и Гражданского кодексов, стандартизировать учет собственности, объединить надзор в банковской сфере, а также создать условия для формирования «общих рынков» (нефтегазового, промышленного, сельскохозяйственного, транспортного). Однако уже в начале 2020 г. стало очевидным, что политическая конъюнктура и неожиданное осложнение экономического положения вновь не позволяют перевести все эти планы в реальную плоскость. К тому же президент Беларуси А.Г. Лукашенко в целом ряде интервью высказал достаточно резкие суждения о характере развития российско-белорусских отношений, в том числе о невозможности создания наднациональных органов в рамках реализации дорожных карт и недопустимости связывать будущее СГРБ с решением тех или иных политических задач, актуальных для российского руководства<sup>2</sup>. Таким образом, сложилась предельно противоречивая ситуация, когда необходимость качественного рывка в развитии интеграционных связей России и Беларуси неоспорима, но возможность решить эту задачу в рамках существующей модели Союзного государства вызывает все большие сомнения. При всей важности «политической воли» руководителей двух государств и общественной поддержки их инициатив ключевое значение в этих условиях приобретает конституционное измерение интеграционного проекта. Именно в этой плоскости предстоит решать вопрос о будущем СГРБ.

На наш взгляд, существует пять основных вариантов конституционной трансформации нынешней модели Союзного государства России и Беларуси, которые мы подробно представим ниже.

<sup>1</sup> Куракина С.И. Союзное государство Беларуси и России: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Саранск, 2007. С. 25.

<sup>2</sup> Интервью А. Лукашенко телеканалу СТБ. 02.04.2020. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=MWiEZeO36FO> (дата обращения: 20.03.2020).

### *Конфедерация Российской Федерации и Республики Беларусь*

По этому сценарию Россия и Белоруссия принимают решение об объединении в конфедерацию и подписывают договор, который вступает в силу с момента ратификации его парламентами государств. Создание конфедеративного государства подразумевает сохранение суверенитета Белоруссии и России, но требует внесения соответствующих изменений в конституции обеих стран. Причем в случае с внесением изменений в гл. 1 Конституции РФ это вызовет особые сложности, так как на данный момент не создана необходимая институциональная основа такого процесса (в соответствии со ст. 135 Конституции РФ невозможно внесение поправок в данную главу парламентом — требуется разработка нового конституционного проекта, причем это является компетенцией Конституционного собрания, порядок формирования и работы которого не установлен в силу отсутствия ФКЗ о Конституционном собрании). В Беларуси же порядок изменения Конституции более упрощен — ее положения можно изменить на основании референдума.

Важно отметить, что реализация конфедеративной модели вполне соответствует логике Договора о создании Союзного государства, статья 3 которого гласит: «Союзное государство базируется на принципах суверенного равенства государств-участников, добровольности, добросовестного выполнения ими взаимных обязательств». Создание конференции подразумевает разработку и принятие единой конституции, но при безусловном сохранении государственного суверенитета России и Беларуси и их собственных конституций. Часть конституционной компетенции должна быть передана конфедерации, но в очень ограниченном масштабе (вопросы безопасности, вооруженные силы, эмиссия денег и т.д.). Причем реализация конфедеративной модели не потребовала бы существенной перестройки институциональной структуры Союзного государства — потребовалась бы лишь корректировка компетенции ныне действующих органов. Возможна была бы и унификация некоторых отраслей права, в первую очередь гражданского и налогового. Но, в целом, формат конфедеративного государства предполагает сохранение собственного правового пространства стран-участниц.

Такой вариант развития событий представляется вполне перспективным, однако только в том случае, если базовые цели Союзного государства сохраняют свою политическую значимость в обозримом будущем. Для Беларуси такой вариант особенно выгоден, так как вопросы, которые требуют использования чрезмерных для этой страны ресурсов (например, энергетическая безопасность), будут решаться вместе с Россией на паритетных началах. Создание конфедерации не препятствует сохранению самостоятельной внешней политики, что, например, позволяет Беларуси интегрироваться в ЕАЭС при сохранении приоритета собственных интересов. Для России такой вариант также может стать привлекательным, но он сопряжен

и с немалыми трудностями — от процесса изменения собственной конституции до необходимости вложения средств и ресурсов в экономику Беларуси для обеспечения более гармоничной интеграции. Поэтому власти РФ могут рассматривать данный сценарий развития событий скорее как временную меру и шаг к более глубокой интеграции.

### *Республика Беларусь входит в состав Российской Федерации на правах субъекта с особым правовым статусом.*

Этот вариант так называемой «асимметричной» федерации, который подразумевает радикальную конституционную реформу для обеих стран: для Российской Федерации необходим пересмотр существующей модели федерализма (что, впрочем, может совершенно не коснуться статуса нынешних субъектов Федерации), а для Беларуси такое развитие событий фактически означает утрату государственного суверенитета. Но формат «асимметричной» федерации позволяет создать особый правовой режим для Беларуси как субъекта Российской Федерации. Например, Беларусь может сохранить членство в ООН в соответствии с п. 2 ст. 6 Договора о создании СГРБ, собственную конституцию, герб, флаг и гимн, язык (возможен и вариант с двумя государственными языками в обновленной Российской Федерации), свою систему органов управления с высокой степенью их автономии по отношению к федеральным органам власти. Возможно и сохранение законодательства, действующего только на территории Беларуси, но не противоречащего федеративному. В целом же, при таком развитии событий Беларуси придется полномасштабно интегрироваться в российскую бюджетно-финансовую, экономическую, правовую, социальную системы, объединить вооруженные силы, органы безопасности и правопорядка<sup>3</sup>.

Данный вариант развития событий, на первый взгляд, представляется почти неприемлемым для Беларуси как суверенного государства, но по факту может обеспечить серьезные преимущества. По многим вопросам социально-экономического и культурного развития, структуре гражданского общества и местных сообществ Беларусь как субъект асимметричной федерации сохранит автономию почти на уровне суверенитета. Но на правах субъекта федерации она получит гарантированный доступ к мощной ресурсной базе, прежде всего в рамках топливно-энергетического комплекса, упрочит свою безопасность, сократит расходы на вооружение. Однако президент Беларуси А.Г. Лукашенко отрицает возможность такого развития событий, подчеркивая, что национальный суверенитет является историческим завоеванием белорусского народа. Для России этот сценарий выглядит еще более неоднозначно. С одной стороны, объедине-

<sup>3</sup> Миронов В.О. Союзное государство России и Белоруссии в системе форм государственного устройства: проблемы идентификации и перспективы развития : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Владимир, 2007. С. 334.

ние РФ и РБ в единое государство, а также расширение государственной территории на Запад и «укрепление границ» в контексте геополитической ситуации в Восточной Европе отвечает интересам российских политических элит и может стать популярным шагом в глазах общества. С другой стороны, такое реформирование российской системы федерализма само по себе станет серьезным политическим риском — вопрос о получении «особого статуса» могут поставить и другие субъекты Российской Федерации.

*Вхождение Республики Беларусь в состав Российской Федерации на правах одного из субъектов*

Данный вариант был уже апробирован в 2014 г. в процессе перехода Республики Крым и города Севастополя под юрисдикцию Российской Федерации. Если проецировать такой сценарий на гипотетическую ситуацию вхождения Беларуси в состав Российской Федерации на правах одного из ее субъектов и в рамках существующего правового поля России, то первым шагом должно стать проведение в Республике Беларусь всенародного референдума о вхождении в состав Российской Федерации. В случае одобрения народом этого решения Беларусь должна обратиться с соответствующей инициативой к властям Российской Федерации. Далее два государства заключают Договор о принятии Республики Беларусь в Российскую Федерацию, который должны ратифицировать палаты Федерального Собрания РФ при условии признания его соответствующим Конституции РФ Конституционным Судом РФ. Вместе с этим Государственная Дума РФ рассматривает ФКЗ, который регулирует данный процесс и вносит соответствующие изменения в российское законодательство. После того как будет ратифицирован договор и подписан ФКЗ, процесс принятия Республики Беларусь в качестве субъекта РФ с точки зрения конституционного права будет завершен. Принципиально важным аспектом является решение вопроса о том, будет ли образовывать Беларусь один субъект федерации или шесть (семь) по числу областей Беларуси и г. Минска. Также возможен вариант образования Республики Беларусь и отдельно города федерального значения Минска (как в случае с Крымом и Севастополем). После завершения этого процесса в Беларуси должен начаться переходный период, в течение которого законодательство должно быть приведено в соответствие с федеральными нормами, избраны (сформированы) новые органы власти. На этом этапе нынешнее Союзное государство перестанет существовать в связи с тем, что прекратит существование одно из государств-учредителей.

В практическом плане данный сценарий развития событий представляется наименее вероятным, поскольку он явно противоречит интересам Беларуси: ни одно суверенное государство не пойдет на добровольную потерю независимости с перспективой стать частью другого государства без каких-либо серьезных

преференций. Для России же эта модель была бы оптимальной, так как именно она отвечает стратегическим интересам страны и апробирована на практике. Но и здесь существуют два риска: во-первых, вероятнее всего, международное сообщество резко негативно отнесется к такому варианту, обвинив Россию в аннексии Белоруссии и усилив санкционное давление, во-вторых, возможно недовольство немалой части граждан Беларуси вхождением их страны в Российскую Федерацию, что на длительный период создаст очаг политической нестабильности.

*Российская Федерация и Республика Беларусь сохраняют существующий уровень интеграционных связей и отказываются от их углубления*

Этот вариант развития событий фактически реализуется в настоящее время, несмотря на предпринятые в 2018–2019 гг. попытки изменить ситуацию. При формальном сохранении Союзного государства его правовое пространство не используется для наращивания интеграционных связей, то есть полномасштабная интеграция подменяется межгосударственными связями, интенсивность которых зависит и от экономической конъюнктуры, и от политических решений руководства обеих стран. Для Беларуси подобное положение позволяет использовать тему союзных отношений для получения льгот и преференций со стороны России. Для России такой вариант также пока удобен, так как позволяет соразмерять шаги, предпринимаемые навстречу пожеланиям официального Минска, с текущими задачами российской политики. Однако реализация этого сценария означает стагнацию интеграционного процесса и превращение Союзного государства в бюрократизированный, нежизнеспособный проект.

*Отмена всех принятых обязательств по интеграции, разрыв достигнутых соглашений, связанных с Союзным государством*

При таком сценарии Россия и Беларусь денонсируют Союзный договор как недостаточно эффективный или не соответствующий актуальным задачам (разрыв интеграционных связей в формате открытого политического конфликта маловероятен). Тем самым Россия отказывается от политики «старшего брата» и риторики «особых отношений двух братских народов», переходя на принципы прагматизма в двухсторонних отношениях, а Беларусь, освободившись от геополитического и геоэкономического влияния России, получает возможность с «чистого листа» строить отношения с другими странами и сообществами, в первую очередь с Евросоюзом, Польшей, Литвой, Украиной.

Данный вариант, по нашему мнению, является возможным, но крайне нежелательным. Российское общество крайне негативно воспримет решение отказаться от идеи объединения с «братской республикой». К тому же на сегодняшний день в России важным фактором умонастроений остается «имперское» мышление, то есть репрезентация своей нации в образе сильного,

влиятельного государства, выступающего в роли эпицентра политического, экономического, культурного влияния. Часть белорусского общества также негативно воспримет «разрыв исторических связей», хотя немало граждан Беларуси выступают против углубления интеграции с восточным соседом. Важен и тот факт, что Беларусь потеряет при таком развитии событий экономические преференции от союзных отношений, а России грозит ослабление системы безопасности на ее западных рубежах и увеличение расходов на оборону.

Все перечисленные сценарии обладают разной степенью актуальности и реалистичности, но при этом нельзя не выделить их общую черту — речь идет в первую очередь о прагматичном выборе стратегии межгосударственных отношений, которая выстраивается исходя из приоритетов внутривнутриполитического курса каждой из двух стран. Перевод таких стратегий в формат конституционных реформ может существенно уменьшить их зависимость от сугубо политической логики принятия решений и от влияния текущей конъюнктуры. Но «конституционный компонент» дискуссий о будущем Союзного государства чаще всего сводится к обсуждению его правовой природы как особой формы политико-территориального устройства, которая с трудом вписывается в привычную типологию. Вышеперечисленные сценарии показывают разные модели разрешения этой проблемы в привычных категориях централизованного и децентрализованного федерализма, конфедеративности, межгосударственного объединения, межгосударственного сотрудничества. Возможны и смешанные варианты (так, на данный момент СГРБ можно определить как «особый вид объединения государств, при котором степень интеграции выше, чем в конфедерации, однако государства-члены не обрели подобие статуса субъектов федерации»<sup>4</sup>). Но в ходе таких дискуссий на периферии внимания оказывается сущностный вопрос: какова доктринальная основа Союзного государства? Конечно, «юридическую доктрину нельзя представить без наличия в ее структуре теоретико-концептуального ядра»<sup>5</sup>, и в этом

плане дискуссия о правовой природе СГРБ как особой формы государства весьма важна. Но еще большее значение имеет другой «доктринальный» вопрос: чем является Союзное государство для двух наций, имеющих не только общее историческое прошлое, но и немалый опыт самостоятельного развития, какой именно — социальный, политический, культурный смысл россияне и белорусы готовы вкладывать в этот конституционный проект? Ответить на этот вопрос во многом позволяет историческая ретроспектива становления СГРБ, к которой мы обращались ранее, и анализ современного общественного мнения.

Подводя итог исследования, необходимо отметить, что вхождение Беларуси в состав России на правах одного из субъектов Федерации, равно как и отказ двух стран от интеграционных связей с «демонстражем» Союзного государства, является наименее вероятным сценарием развития событий в обозримом будущем. Первый из этих двух вариантов неприемлем для Беларуси как суверенного государства, а второй явно не соответствует интересам обоих государств, умонастроению их граждан и актуальным стратегиям их политических элит. Но и состояние «декларативного объединения» России и Беларуси, которое сохраняется уже два десятилетия, не только не имеет серьезных перспектив, но и заметно дискредитирует идею Союзного государства. По нашему мнению, в правовом плане наиболее эффективны два сценария — создание конфедерации на базе Союзного государства или вхождение Белоруссии в состав Российской Федерации на правах широкой автономии («асимметричная федерация»). Но на сегодняшний день отсутствует политическая необходимость таких шагов, а их доктринальная привлекательность еще менее очевидна. В итоге через несколько лет останется единственный продуктивный вариант трансформаций Союзного государства — создание конфедерации России и Беларуси для достижения общих стратегических целей при сохранении суверенитета обоих государств. Ответ на вопрос о том, может ли такая конфедерация стать истинным Союзным государством или речь будет идти лишь о новом формате прагматичного межгосударственного сотрудничества, зависит от того, в какой роли российский и белорусский народы хотят видеть себя в быстро меняющемся мире и какое место в этом мире они отводят друг другу.

<sup>4</sup> Куракина С. И. Указ. соч. С. 7.

<sup>5</sup> Пашенцев Д.А. К вопросу об использовании категории юридической доктрина // Современная гуманитарная наука: проблемы и перспективы развития : материалы международной научной конференции (Покров, 16 июня 2015 г.) / под ред. Л.В. Бойченко. Рязань : Изд-во «Концепция», 2015. С. 129.

### Литература

1. Куракина С.И. Союзное государство Беларуси и России: конституционно-правовое исследование : автореферат диссертации кандидата юридических наук / С.И. Куракина. Саранск, 2007. 31 с.
2. Миронов В.О. Союзное государство России и Белоруссии в системе форм государственного устройства: проблемы идентификации и перспективы развития : диссертация доктора юридических наук / В.О. Миронов. Владимир, 2007. 420 с.
3. Мичулис Э.Ф. Формирование единого правового пространства Союзного государства Беларуси и России и его уголовно-правовой системы / Э.Ф. Мичулис, И.Н. Куксин // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2015. № 2 (199). С. 115–121.
4. Пашенцев Д.А. К вопросу об использовании категории юридическая доктрина / Д.А. Пашенцев // Современная гуманитарная наука: проблемы и перспективы развития : материалы международной научной конференции (г. Покров, 16 июня 2015 г.) / под редакцией Л.В. Бойченко. Рязань : Концепция, 2015. С. 126–131.

# Современная модель российского судопроизводства с участием присяжных заседателей

**Кособродов Никита Владимирович,**  
студент 5-го курса Всероссийского государственного  
университета юстиции (ВГУЮ (РПА Минюста России))  
*kosobrodov@mail.ru*

Судебная власть в сфере уголовного судопроизводства выполняет ключевую роль в обеспечении прав граждан, общества и самого государства, защищая и восстанавливая их в случае нарушения. Поиск баланса между публичными и частными интересами, развитие гражданского общества и его тесного сотрудничества с государством стали точкой роста для правовой системы начиная с 90-х гг. XX в.

В 1991 году была одобрена концепция судебной реформы, которая положила начало тотальному реформированию судебной системы, в том числе было одобрено возвращение модели судопроизводства с участием присяжных заседателей. Положения концепции были реализованы в 1993 г., когда были приняты новые нормативно-правовые акты, Закон Российской Федерации от 16 июля 1993 г. № 5451-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О судостроительстве РСФСР”», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, а также УПК РСФСР, что коренным образом изменило процесс взаимодействия государства и общества в отправлении правосудия.

Более того, существенную роль в процессе становления и развития роли суда с участием присяжных заседателей сыграло стремление российского государства к международной интеграции, в частности, вступление в Совет Европы, ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и свобод способствовали повышению значимости общечеловеческих приоритетов и ценностей в уголовном судопроизводстве.

Закрепление права на рассмотрение уголовного дела с участием присяжных заседателей как конституционного (в ст. 20 и 47 Конституции РФ) обеспечило гарантии стабильности и незыблемости существования института присяжных заседателей.

Тем не менее институт на данный момент стремительно развивается, законодателем активно реформируется модель судопроизводства, что связано с необходимостью повышения эффективности института и обусловлено рядом выявленных практических проблем, только с устранением которых модель судопроизводства станет реально действующим механизмом, а не «конституционной фикцией».

Прежде всего стоит отметить конституционные «гарантии» института. Так, суд присяжных заседателей упоминается в ряде положений Конституции РФ: в ч. 2 ст. 20, ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 123. Частое «упоминание» суда присяжных заседателей свидетельствует о высокой значимости института и незыблемости его существования в принципе. Примечательно, что другие специфичные формы судопроизводства не нашли своего отражения в Конституции РФ.

Широко регламентируются организационно-правовые аспекты осуществления судопроизводства с участием суда присяжных заседателей в Уголовно-процессуальном кодексе РФ (далее — УПК РФ), в котором данным вопросам посвящены 48 статей.

Стоит отметить, что в ч. 1 и 2 УПК РФ, которые освещают общие положения и досудебное производство, законодатель 8 раз обращается к суду с участием присяжных заседателей: п. 5, 30 ст. 5, п. 2 ч. 2 ст. 30, п. 6 ч. 1, ч. 2 ст. 51, п. 1 ч. 3 ст. 56, ч. 2 ст. 64, ч. 1 ст. 68, ч. 1 ст. 69, п. 1 ч. 5 ст. 217 УПК РФ), рассматривая вопросы определения вердикта, самого присяжного заседателя, порядок отводов, порядок разъяснения возможности подачи ходатайства с целью реализации права рассмотрения дела судом с участием присяжных заседателей.

Также УПК РФ отмечены особенности производства в суде первой инстанции в ст. 229, 231, 233, 235 и 302.

В отдельную гл. 42 УПК РФ вынесена подробная регламентация особенностей судебного производства с участием присяжных заседателей.

Несмотря на неразрывную связь между определением требований к присяжному заседателю, порядком составления списков кандидатов и формирования коллегии и непосредственно осуществлением судопроизводства с участием суда присяжных заседателей, их регламентация производится в Федеральном законе от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Отсутствие длительное время института как такового привело к необходимости полного восстановления этой специфичной формы судопроизводства, как с точки зрения внедрения правовых механизмов, так и с точки зрения создания положительной общественной оценки роли института.

Как и в дореволюционный период, мнения исследователей разделились. Так, например, В.К. Гавло полагает, что суд присяжных заседателей уже превратился в «действующий и жизнеспособный суд, в полной мере подтвердивший свое назначение по совершенствованию правосудия»<sup>1</sup>. Ряд авторов отмечают высокие риски неэффективности отправления правосудия с участием присяжных заседателей ввиду профессиональной некомпетентности, подверженности эмоциональному влиянию<sup>2</sup>.

Центральной проблемой в вопросе выявления роли института судопроизводства с участием присяжных заседателей для государства и общества все-таки представляется рассматривать проблему поиска баланса между контролем судебной ветви власти и ее независимостью. Например, как небезосновательно полагает Л.М. Корнозова, самостоятельный и независимый суд «означает для власти потерю контроля, важнейших властных рычагов и инструментов»<sup>3</sup>.

В целом, вспоминая «волнообразное» развитие суда с участием присяжных заседателей с 1864 г., можно выявить определенные сходства и в современном процессе становления института присяжных заседателей.

Так, демократическая направленность уголовного судопроизводства, устоявшаяся в 1990-х годах,

затем сменилась вновь «контрреформами», о чем свидетельствует внесение ряда изменений в статью УПК РФ.

К примеру, в первоначальной редакции п. 2 ч. 2 ст. 30 УПК РФ после принятия ходатайства обвиняемого суд с участием присяжных заседателей рассматривал преступления, указанные в ч. 3 ст. 31 УПК РФ.

В 2008 году п. 2 ч. 2 ст. 30 УПК РФ претерпел изменения: из перечня преступлений, рассматриваемых с участием присяжных заседателей, были исключены дела о терактах, насильственном захвате власти, массовых беспорядках, диверсиях и шпионаже (предусмотренные ст. 205, 206, ч. 2–4, ст. 208, ч. 1, ст. 212, ч. 1, ст. 275, 276, 278, 279 и 281 Уголовного кодекса РФ)<sup>4</sup>.

Тогда законодателем необходимость внесения поправок обосновывалась усилением борьбы с терроризмом. Владимир Васильев, один из авторов поправок, полагал, что больший процент оправдательных приговоров связан с тем, что присяжные заседатели «снисходительны» к террористам по причине возможного знакомства, а также по причине оказания давления.

Тем не менее уже при принятии законопроекта возникали сомнения в связи с сужением компетенции суда присяжных заседателей и борьбы с террористами. Так, Елена Мизулина, проголосовавшая против внесения поправок, категорично отметила, что законопроект «не о противодействии терроризму, а об ограничении народовластия, о поддержке коррупции в правоохранительной системе и в системе правосудия»<sup>5</sup>.

После сокращения подсудности дел суду присяжных заседателей исследователи также отмечали среди факторов, вызвавших «контрреформу», тот факт, что имел место неоправданно высокий процент оправдательных приговоров (превысили 15%, в то время как без участия присяжных заседателей — около 1%).

Более того, многие авторы полагают, что истинной причиной является низкое качество расследования дел, невозможность представления полных доказательств для рассмотрения судом присяжных заседателей, поскольку профессиональный судья находится в постоянном взаимодействии с правоохранительными органами и склонен более

<sup>1</sup> Гавло В.К. Суд присяжных: правовая реальность // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 1.

<sup>2</sup> Алейников Б.Н., Алейникова А.Б. К вопросу о состоянии и перспективах развития суда присяжных в России // Общественные науки. Серия: Право. 2016. № 7.

<sup>3</sup> Корнозова Л.М. Организация и особенности функционирования суда с участием присяжных заседателей // Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М.: ТК Велби, 2003. С. 318.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму» // Российская газета. 2008. 31 декабря.

<sup>5</sup> Российская газета. URL: <https://rg.ru/2008/12/08/terroristy-sud.html> (дата обращения: 01.05.2020).

к обвинительному усмотрению, нежели избранные присяжные заседатели<sup>6</sup>.

Тем не менее в 2014 г. снова был взят курс на поддержку суда присяжных заседателей. Президент РФ в Послании Федеральному Собранию констатировал, что «преобладает обвинительный уклон» судопроизводства, а также подтвердил необходимость ускорения изменений<sup>7</sup>.

Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев отметил, что столь значительный процент оправдательных приговоров связан с отсутствием достаточного количества доказательств, представленных для рассмотрения судом с участием присяжных заседателей, позволяющих сделать вывод о виновности обвиняемого<sup>8</sup>.

Еще в 2013 г. Совету при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека была поставлена задача по совершенствованию судебной системы, в частности судопроизводства с участием присяжных заседателей. Предложениями совета стали тезисы о расширении деятельности суда присяжных заседателей<sup>9</sup>.

В 2015 году для реализации Послания Президента РФ к Федеральному Собранию, а также в поручение Администрации Президента РФ была включена задача по разработке изменений в действующее законодательство по расширению количества дел, подсудных суду с участием присяжных заседателей, а также по сокращению численности присяжных заседателей<sup>10</sup>.

И наконец, в июне 2016 г. был подписан Федеральный закон № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей». Изменения затронули раздел 12 гл. 42 УПК РФ, а именно установлено новое количество присяжных заседателей для районных судов — 6 человек.

Как анализируют исследователи, на практике такое изменение сопряжено с рядом трудностей. Во-первых, ввиду небольшой численности населения, расстояний между населенными пунктами, общей низкой социальной активности граждан закономерно возникает проблема формирования коллегии присяжных заседателей.

Во-вторых, кандидаты в присяжные заседатели зачастую не готовы брать ответственность, подвергая себя возможной мести со стороны обвиненных, что составляет проблему повышения безопасности и защиты присяжных заседателей со стороны государства. В целом меры по защите присяжных заседателей устанавливаются в Федеральном законе от 20 апреля 1995 г. «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

Так, например, И.З. Федоров, рассматривая изменения, радикально предлагает ввести изолированное проживание присяжных заседателей вместе с охраной и судебных приставов для исключения возможности оказания давления<sup>11</sup>.

Ряд правоведов среди проблем выделяют невозможность отправления правосудия непрофессиональным составом присяжных заседателей, которые юридически не подготовлены и не обладают специальными техниками по оценке доказательств, определению формы вины и т.д.

Более того, новелла требует переоснащения районных и городских судов, помещения которых не предусматривают наличие залов для проведения заседаний с участием присяжных заседателей<sup>12</sup>.

Анализируя статистику дел, рассмотренных с участием присяжных заседателей за 2016–2018 гг., представляется возможным отметить, что на данный момент «чуждый» и не понятный правоохранительной системе элемент демократии — институт присяжных заседателей успешно адаптируется, поскольку замечено снижение общего процента вынесения оправдательных приговоров при увеличении количества рассмотренных дел.

Если в 2016 г. за год всего с участием присяжных заседателей рассмотрено 217 дел, то в 2017 г. их число увеличилось до 224. Расширение судов с 1 июня 2018 г. дало резкий скачок — за 2018 г. рассмотрено

<sup>6</sup> Калиновский К.Б. Востребованность суда с участием присяжных заседателей в современной России // Актуальные проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики : сб. науч.-практ. ст. Вып. 2. СПб. : СЗФ РПА Минюста России, 2008. С. 10–13.

<sup>7</sup> Послание Президента Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/> (дата обращения: 01.09.2019).

<sup>8</sup> Российская газета. URL: <https://rg.ru/2015/10/02/lebedev-site.html> (дата обращения: 01.05.2020).

<sup>9</sup> Заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте России // Президент России : официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19146> (дата обращения: 01.05.2020).

<sup>10</sup> Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/50864> (дата обращения: 28.05.2020).

<sup>11</sup> Федоров И.З. Достоинства, недостатки и пути оптимизации действующей модели судопроизводства с участием присяжных заседателей в уголовном процессе современной России // Вестник Межрегионального открытого социального института. 2016. № 2 (4). С. 109–116.

<sup>12</sup> Епихин А.Ю., Хисматуллина А.М. Перспективы расширения института присяжных заседателей в районных, городских судах // Молодой ученый. 2017. № 43. С. 187–188. URL: <https://moluch.ru/archive/177/46150/> (дата обращения: 08.05.2020).

319 дел. В 2018 году число осужденных составило 428, тогда как в 2017 г. — 448 человек.

Рассматривая более длительный период, наблюдаем, что за последние 11 лет по вердиктам присяжных заседателей осуждено 83% от общего числа рассмотренных ими дел (8108 человек), оправдано 16% (1634 человека)<sup>13</sup>.

Отдельно необходимо рассмотреть статистические данные по отмене и изменению приговоров. Так, за 2017 г. Верховный Суд РФ отменил 28 обвинительных приговоров, вынесенных согласно вердикту присяжных заседателей, а также 18 оправдательных приговоров. Половина дел, рассмотренных с участием присяжных заседателей (188), была отправлена в апелляционную инстанцию.

В то же время, признавая выявленные исследователями несовершенства процесса расширения суда присяжных заседателей, следует отметить, что реформирование существующей модели судопроизводства направлено на «ослабление» обвинительно-

го уклона, достигающееся с развитием гражданского общества.

В целом, внедрение института присяжных заседателей в рассмотрение уголовных дел районными судами значительно усилило контроль над проведением предварительного следствия.

Высоко оценивая значимость и роль института присяжных заседателей, законодатель сделал шаги по усилению данной формы судопроизводства путем расширения сферы деятельности присяжных заседателей.

В то же время, «масштабируя» институт присяжных заседателей, законодатель не устранил правовые препятствия, на практике снижающие эффективность проведенных реформ.

Последовательное устранение таких препятствий способно упрочить положение присяжных заседателей, что в дальнейшем предотвратит новый виток «контрреформ». На данный момент институт присяжных заседателей переживает процесс становления, за которым должен наступить период стойкой стабилизации, что возможно только при условии налаживания механизма работы столь сложной для судебной системы и правоохранительных органов формы судопроизводства.

<sup>13</sup> Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел в 2018 году. URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/statistics/27651/> (дата обращения: 01.05.2020).

### Литература

1. Алейников Б.Н. К вопросу о состоянии и перспективах развития суда присяжных в России / Б.Н. Алейников, А.Б. Алейникова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Серия: Общественные науки. 2016. № 1 (37). С. 93–101.
2. Гавло В.К. Суд присяжных: правовая реальность / В.К. Гавло // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 2–1 (66). С. 77–79.
3. Епихин А.Ю. Перспективы расширения института присяжных заседателей в районных, городских судах / А.Ю. Епихин, А.М. Хисматуллина // Молодой ученый. 2017. № 43 (177). С. 187–188.
4. Калиновский К.Б. Востребованность суда с участием присяжных заседателей в современной России / К.Б. Калиновский // Актуальные проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики : сборник научно-практических статей. Вып. 2. Санкт-Петербург : СЗФ РПА Минюста России, 2008. С. 10–13.
5. Корнозова Л.М. Организация и особенности функционирования суда с участием присяжных заседателей / Л.М. Корнозова // Судебная власть / под редакцией И.Л. Петрухина. Москва : ТК Велби, 2003. 720 с.
6. Куликов В. Верховный суд поддержал расширение полномочий суда присяжных / В. Куликов // Российская газета. 2015. 2 октября.
7. Федоров И.З. Достоинства, недостатки и пути оптимизации действующей модели судопроизводства с участием присяжных заседателей в уголовном процессе современной России / И.З. Федоров // Вестник межрегионального открытого социального института. 2016. № 2 (4). С. 109–116.
8. Шкель Т. Без двенадцати. Госдума отменяет суд присяжных для террористов и мятежников / Т. Шкель // Российская газета — Столичный выпуск. 2008. 8 декабря.

# Роль прокурора в судебной защите жилищных прав граждан

**Абкарян Максим Дмитриевич,**  
студент 3-го курса Института прокуратуры  
Московского государственного юридического  
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
*abkaryanmax@mail.ru*

**Сивидова-Абкарян Татьяна Федоровна,**  
начальник отдела по обеспечению участия прокуроров  
в гражданском и арбитражном процессе  
прокуратуры Алтайского края,  
старший советник юстиции  
*sividova.t@prok.alt.ru*

Статья 46 Конституции РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Статья 3 Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК РФ) указывает на то, что заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Часть 1 ст. 4 ГПК РФ гласит, что суд возбуждает гражданское дело по иску лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Однако указанное общее правило, имеющее конституционный характер, не может толковаться как запрет на обращение в суд за защитой чужого права, свободы или законного интереса.

ГПК РФ предоставляет право одному лицу обратиться в защиту другого лица в случаях, прямо предусмотренных законодательством. Часть 2 ст. 4 ГПК РФ предписывает суду возбудить гражданское дело по заявлению лица, выступающего от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или в защиту интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, в случаях, предусмотренных самим ГПК РФ или другими законами.

Возможность такого обращения в суд сформулирована как исключение из общего правила обращения каждого за защитой самого себя.

Отчего же законодатель наделил некоторых субъектов, в частности прокурора, правом обращения в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц и какие условия при этом должны соблюдаться?

В юридической литературе высказывается мнение о том, что при предъявлении иска в защиту, например, жилищных прав граждан действия прокурора влекут правовые последствия для частных собственников, поэтому перед ним стоит задача оценки степени нарушений их интересов и интересов общественных, государственных, неопределенного круга лиц. Например, в результате разрешения судом вопроса о предоставлении жилья по договору социального найма лицо либо приобретает, либо лишается прав на него, что является не только реализацией конституционных социальных прав, но и влечет изменение (приобретение, утрату) материальных имущественных прав.

В таких случаях, по мнению М.П. Сухомлиновой<sup>1</sup>, речь идет о двойственности цели действий прокурора, проявлении взаимовлияния принципа защиты публичного интереса и принципа защиты частного интереса собственника в деятельности органов прокуратуры.

Однако обратимся к Конституции Российской Федерации.

Российская Федерация, как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции), предполагает его обязанность прилагать максимальные усилия для достижения целей социального государства, включающих в том числе право

<sup>1</sup> Сухомлинова М.П. Роль органов прокуратуры в обеспечении баланса частного и публичного интересов в сфере частной собственности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 203–207.

на судебную защиту (ст. 46 Конституции), на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции). Исходя из принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции), независимо от имущественного положения и других обстоятельств, указанные права должны обеспечиваться государством каждому человеку<sup>2</sup>.

Для реализации этой государственной функции, в частности, работает система органов прокуратуры, в компетенцию которой входит в том числе обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, которые в силу состояния здоровья, возраста, недееспособности или иных уважительных причин не могут сами обратиться в суд. Однако если встает вопрос о необходимости защиты прокурором социальных, трудовых, жилищных прав граждан в государственном и муниципальном жилищных фондах, права на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, это правило не действует, поскольку прокурор может обратиться в суд в защиту указанных прав любого гражданина (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ).

Аварийное жилье является проблемой многих городов России, оно не только портит их облик, но и создает угрозу для жизни жильцов. В связи с этим на период с 2002 по 2010 г. Правительством РФ была разработана целевая федеральная программа «Жилье»<sup>3</sup>. В рамках реализации ее подпрограммы «Переселение граждан РФ из ветхого и аварийного жилищного фонда» местные власти должны были обеспечить переселение граждан из домов, признанных ветхими или аварийными<sup>4</sup>. Не все регионы справились с этой задачей, поэтому на защиту жилищных прав и, опосредованно, защиту жизни и здоровья проживающих в аварийных домах встали прокуроры.

К примеру, иски в интересах граждан, проживающих на условиях социального найма в многоквартирных жилых домах, признанных в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу, с требованиями о понуждении администраций муниципальных образований предоставить иные жилые помещения на условиях договоров социального найма предъявлялись территориальными прокурорами Алтайского края. Их основанием послужило неиспол-

нение органами местного самоуправления обязанности по отселению граждан из жилых помещений, представляющих угрозу для их жизни и здоровья. Судами требования удовлетворялись, однако в конце 2016 г. судебная практика рассмотрения данной категории дел кардинально изменилась, суды стали отказывать в их удовлетворении, а ответчики — обращаться в суды с заявлениями об отмене решений судов, ранее удовлетворивших иски, по новым обстоятельствам, которые также удовлетворялись судами, дела пересматривались и принимались решения об отказе прокурорам в исках.

Причиной этому явилась позиция Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС РФ), изложенная в том числе в определении от 8 ноября 2016 г. № 44-КГ16-21, о том, что при разрешении подобных споров необходимо не только установление факта признания жилого помещения, занимаемого гражданами на условиях социального найма, аварийным и подлежащим сносу, но и наличие оснований для внеочередного обеспечения указанных лиц жилым помещением по договору социального найма по правилам п. 1 ч. 2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ (признание органом местного самоуправления граждан малоимущими и нуждающимися в предоставлении социального жилья)<sup>5</sup>.

В то же самое время на уровне ВС РФ возникла и другая, противоположная практика. В определении ВС РФ от 14 февраля 2017 г. № 66-КГ16-14 была высказана позиция о наличии оснований для удовлетворения иска гражданина при схожих обстоятельствах. ВС РФ указал на то, что для случаев признания жилого помещения непригодным для проживания и не подлежащим ремонту и реконструкции законодатель предусмотрел обязанность предоставления наймодателем гражданам, выселяемым из этих помещений, другого благоустроенного жилья по договорам социального найма на основании ст. 87 Жилищного кодекса РФ (далее — ЖК РФ)<sup>6</sup>.

Как и следовало ожидать, отсутствие единства судебной практики создало сложности в защите жилищных прав граждан и потребовало кассационного оспаривания судебных постановлений.

Прокурор Алтайского края оспорил в кассационном порядке судебные постановления об отказе в исках территориальным прокурорам. Однако негативная судебная практика не изменилась. В связи с этим прокурор края обратился с представлениями о дальнейшем кассационном оспаривании в Генеральную прокуратуру РФ.

<sup>2</sup> Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 «Об утверждении Федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы» // СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 22 января 2001 г. № 33 «Об утверждении подпрограммы “Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда”, входящей в состав Федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 331.

<sup>5</sup> URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1489834](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1489834) (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>6</sup> URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1517834](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1517834) (дата обращения: 03.06.2020).

Дальнейшая история судебного рассмотрения этих дел сложилась не менее интересно.

По делу по иску в интересах семьи гражданина Г. представление было вынесено на рассмотрение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ, которая в определении от 12 декабря 2017 г. № 51-КГПР17-19 указала на неправильность суждений нижестоящих судов о необходимости признания граждан малоимущими для наличия у них права претендовать на социальное жилье в связи с выселением из аварийного. Направляя дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, ВС РФ указал, что существенное значение для правильного разрешения дела имеет выяснение того, имеется ли опасность для жизни и здоровья истцов с учетом состояния дома, требующая незамедлительного решения вопроса об их переселении в другое жилое помещение, а также о возможности проживать в другом жилье до решения вопроса о предоставлении благоустроенного жилого помещения взамен утраченного<sup>7</sup>.

При новом рассмотрении дела районный суд установил, что техническое состояние дома не улучшилось, муниципалитет не предоставил истцам другое временное жилье до решения вопроса о предоставлении жилья взамен утраченного и удовлетворил иск<sup>8</sup>. Рассмотрение дела судами заняло более полутора лет. Все это время истцы проживали в аварийном доме.

Иначе ВС РФ рассмотрел дело по представлению заместителя Генерального прокурора РФ в интересах гражданки П. Отказывая в вынесении дела на рассмотрение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ, судья ВС РФ в определении от 8 мая 2018 г. № 51-КФ18-207 вновь указал на то, что гражданка П. не признана в установленном порядке малоимущей и имеющей право на предоставление жилья на условиях договора социального найма. Кроме того, в настоящее время истица не проживает в аварийном жилье, снимая другое и получая за это денежную компенсацию от органа местного самоуправления<sup>9</sup>. Учитывая отсутствие угрозы для жизни и здоровья истицы, дальнейшие меры к оспариванию судебных актов не принимались.

Как мы видим, ВС РФ, рассмотрев 2 дела, не внес единообразия ни в применение материального закона, ни в оценку доказательств угрозы для жизни

и здоровья. Исходя из этой логики, если гражданин, справедливо опасаясь за жизнь и здоровье, соглашается покинуть аварийное жилье, переселившись в маневренный фонд, или получать компенсацию за его найм, судом этот факт воспринимается как исключающий угрозу жизни и здоровью. Однако дальнейшее проживание в аварийном жилье (как в случае с гражданином Г.) признается судом опасным для жизни и здоровья. Из двух приведенных примеров следует, что неоправданный риск и «стойкость духа» ускоряют решение жилищного вопроса.

С такой позицией судебных инстанций согласиться невозможно.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»<sup>10</sup> под **аварийным** жилищным фондом понимается «совокупность жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации».

Положение о признании помещения жилым, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции<sup>11</sup> признает **аварийными** жилые помещения, помещения, получившие повреждения в результате взрывов, аварий, пожаров, землетрясений, неравномерной просадки грунтов, а также в результате других сложных геологических явлений, если проведение восстановительных работ технически невозможно или экономически нецелесообразно.

Согласно Критериям и техническим условиям отнесения жилых домов (жилых помещений) к непригодным для проживания, утвержденным Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 20 февраля 2004 г. № 10,<sup>12</sup> жилым домом **в аварийном состоянии** считается дом, **состояние которого угрожает безопасности проживания граждан**. Аварийное состояние дома

<sup>7</sup> URL: [http://vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1604892](http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1604892) (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>8</sup> URL: [https://centralny-alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=43056016&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://centralny-alt.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=43056016&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>9</sup> URL: <https://vsrf.ru/lk/practice/appeals/9917801#9917801> (дата обращения: 03.06.2020).

<sup>10</sup> Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

<sup>12</sup> Постановление Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 20 февраля 2004 г. № 10 «Об утверждении критериев и технических условий отнесения жилых домов (жилых помещений) к непригодным для проживания» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2004. № 7.

наступает в результате деформации, повреждения, снижения прочности и несущей способности одного или группы несущих конструктивных элементов; деформации основания здания; получения повреждений во время землетрясений, просадок, неравномерных осадков, стихийных бедствий и т.п., если эти повреждения не могут быть устранены с одновременным конструктивным обеспечением требований строительных норм и правил к жилым зданиям для особых условий строительства и эксплуатации; аварии, пожара, в случае если проведение восстановительных работ технически невозможно или нецелесообразно с экономической точки зрения.

Соглашаясь с мнением Ю.Л. Афанасьевой, считающей, что наиболее корректны формулировки критериев отнесения жилых домов к категории аварийных, указанные в названном постановлении<sup>13</sup>, полагаем, что признавать аварийность домов следует не следствием стихийных либо техногенных событий, а возможной причиной причинения вреда вследствие их непредсказуемого разрушения в силу неудовлетворительного состояния (аварии).

Таким образом, само правовое определение понятия аварийности жилого дома, признанного таковым в установленном законом порядке, уже предполагает его опасность для проживания, поэтому выяснение в суде наличия факта угрозы дальнейшего проживания в аварийном доме не может являться юридически значимым обстоятельством при рассмотрении указанного вида споров и, соответственно, препятствием в получении жилья, реализации права на охрану жизни и здоровья.

Как упоминалось выше, при рассмотрении данного рода дел возникает еще одна проблема, касающаяся процессуальных сроков их рассмотрения.

До принятия ЖК РФ законодательство Союза ССР предусматривало возможность административного выселения лиц из домов, грозящих обвалом, в 15-дневный срок с момента поступления заявления

прокурору с его санкции<sup>14</sup>. Этот специальный порядок обеспечивал наиболее быстрое рассмотрение данной категории жилищных дел.

ЖК РФ не предусматривает данных оснований для выселения граждан из жилых помещений. Однако в нем содержится норма о выселении граждан в том случае, если жилое помещение признано непригодным для проживания (ст. 87), что также актуально и для домов, грозящих обвалом (обрушением).

В связи с этим нами поддерживается позиция А.Г. Невоструева о том, что законодателю можно было предусмотреть более сокращенные сроки рассмотрения данных категорий дел, в отличие от общего двухмесячного, действующего в настоящее время (ст. 154 ГПК РФ)<sup>15</sup>, поскольку очевидно, что проживание граждан в аварийных домах в любой момент может привести к трагическим последствиям.

По поручению Президента РФ Минстрой РФ в 2018 г. должен был разработать постоянно действующий, не зависящий от принятия или непринятия каких-либо программ механизм расселения граждан из аварийного жилья, признанного таковым после 2012 г.

Между тем, в условиях отсутствия нормативного регулирования, когда возможность защиты права на жилище, жизнь и здоровье зависит только от судебного решения, вынесенного на основе закона и внутреннего убеждения судьи, не продуманные, не взвешенные судебные акты способны обострить социальную напряженность в регионах Российской Федерации, вызвать у граждан непонимание и нетерпение к решению властей. Наблюдаемое отсутствие единства судебной практики рассмотрения очень значимой категории дел по жилищным спорам не может положительно отражаться на авторитете судебной власти.

<sup>13</sup> Афанасьева Ю.Л. Правовые проблемы переселения из ветхого и аварийного жилья (на примере Курской и смежных областей) // Правовые вопросы недвижимости. 2014. № 1. С. 20–25.

<sup>14</sup> Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1985 г. № 2471-XI «О порядке применения части второй статьи 36 Основ жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 21. Ст. 370.

<sup>15</sup> Невоструев А.Г. Процессуальные особенности рассмотрения и разрешения жилищных дел : учебное пособие. М. : Статут, 2015. С. 18–20.

### Литература

1. Афанасьева Ю.Л. Правовые проблемы переселения из ветхого и аварийного жилья (на примере Курской и смежных областей) / Ю.Л. Афанасьева // Правовые вопросы недвижимости. 2014. № 1. С. 20–25.
2. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) : с учетом изменений, внесенных в Конституцию РФ Федеральными конституционными законами № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, 2-ФКЗ / Е.Ю. Бархатова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2015. 268 с.
3. Невоструев А.Г. Процессуальные особенности рассмотрения и разрешения жилищных дел : учебное пособие / А.Г. Невоструев. Москва : Статут, 2015. 172 с.
4. Сухомлинова М.П. Роль органов прокуратуры в обеспечении баланса частного и публичного интересов в сфере частной собственности / М.П. Сухомлинова // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 203–207.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
от 19 мая 2020 г. № 25-П

ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ  
АБЗАЦА ВОСЬМОГО ЧАСТИ ПЕРВОЙ СТАТЬИ 59 ТРУДОВОГО  
КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ  
ГРАЖДАНИНА И.А. СЫСОЕВА

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, В.Г. Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47.1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина И.А. Сыроева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П. Маврина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В соответствии с абзацем восьмым части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации срочный трудовой договор заключается с лицами, принимаемыми для выполнения заведомо определенной работы в случаях, когда ее завершение не может быть определено конкретной датой.

1.1. Заявитель по настоящему делу гражданин И.А. Сыроев в 2008 году был принят на работу в качестве охранника (вахтовый метод работы) в ООО ЧОП «Вымпел-Томск» (в дальнейшем переименовано в ООО ЧОП «РН-Охрана-Томск») по срочному трудовому

договору, заключенному на один год, для выполнения работ по всей территории деятельности работодателя, на которой находятся объекты, подлежащие охране в соответствии с заключенными работодателем гражданско-правовыми договорами об оказании охранных услуг. В последующем с заявителем ежегодно заключались трудовые договоры на каждый календарный год сроком действия с 1 января по 31 декабря. Последний трудовой договор между И.А. Сыроевым и ООО ЧОП «РН-Охрана-Томск», согласно которому заявитель был принят на работу старшим охранником (вахтовый метод работы), был заключен на срок с 1 января по 31 декабря 2018 года и расторгнут по основанию, предусмотренному пунктом 2 части первой статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации (истечение срока трудового договора).

Решением Колпашевского городского суда Томской области от 21 февраля 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда от 26 апреля 2019 года, отказано в удовлетворении исковых требований И.А. Сыроева к ООО ЧОП «РН-Охрана-Томск» о восстановлении на работе, признании трудового договора заключенным на неопределенный срок и оформлении трудовых отношений посредством срочного трудового договора вынужденным, оплате вынужденных прогулов в размере среднего заработка, взыскании заработной платы за отработанные обеденные часы и за отработанное сверх установленной нормы рабочее время, взыскании стоимости форменного обмундирования, а также компенсации морального вреда. При этом суды признали обоснованными доводы ООО ЧОП «РН-Охрана-Томск» о том, что ежегодное заключение с заявителем, равно как и со всеми остальными работниками данной организации, замещающими должности охранников, срочных трудовых договоров было обусловлено срочным характером гражданско-правовых договоров об оказании охранных услуг, заключенных ООО ЧОП «РН-Охрана-Томск» с заказчиком такого рода услуг — АО «Томскнефть»

Восточной нефтяной компании. По мнению судов, поскольку прекращение договоров об оказании охранных услуг и незаключение их на новый срок исключало бы для работодателя возможность обеспечить работников, замещающих должности охранников, другой работой по определенной трудовым договором трудовой функции, трудовые отношения с такими работниками, в том числе и с И.А. Сысоевым, не могли быть установлены на неопределенный срок; факт же многократного заключения срочных трудовых договоров с заявителем отнюдь не свидетельствует о бессрочном характере имевших место трудовых отношений, поскольку выполняемая им работа была заведомо ограничена определенным сроком, который, в свою очередь, был обусловлен сроком действия гражданско-правового договора об оказании охранных услуг, заключенного работодателем с заказчиком такого рода услуг.

В передаче кассационных жалоб И.А. Сысоева на указанные судебные решения для рассмотрения в судебном заседании судов кассационной инстанции отказано (определение судьи Томского областного суда от 9 сентября 2019 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 октября 2019 года).

Как полагает И.А. Сысоев, примененный судами в его деле абзац восьмой части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 15, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 37 (части 1 и 4), 45, 46, 47 и 55, поскольку в силу неопределенности, допускающей его произвольное применение, позволяет работодателю многократно заключать с работниками срочные трудовые договоры на выполнение одной и той же работы в целях обеспечения исполнения своих обязательств по заключенным им гражданско-правовым договорам об оказании услуг, относящихся к его уставной деятельности, со ссылкой исключительно на срочный характер таких гражданско-правовых договоров и, как следствие, увольнять работников в связи с истечением срока трудового договора, хотя характер выполняемой ими работы в действительности не препятствует установлению трудовых отношений на неопределенный срок.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобам граждан конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным

при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Поскольку конституционность абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации оспаривается И.А. Сысоевым в связи с многократным заключением с ним на протяжении длительного времени срочных трудовых договоров на выполнение одной и той же работы, а также в связи с последующим его увольнением по основанию, предусмотренному пунктом 2 части первой статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации (истечение срока трудового договора), надлежащая конституционно-правовая оценка оспариваемого заявителем законоположения может быть дана исключительно в его нормативной связи с иными правовыми нормами, регулирующими отношения, связанные с заключением и прекращением срочных трудовых договоров.

Исходя из этого предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является абзац восьмой части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в той мере, в какой он в системе действующего правового регулирования служит основанием для заключения с работником срочного трудового договора (в том числе многократного заключения такого договора на выполнение работы по одной и той же должности (профессии, специальности) в целях обеспечения исполнения обязательств работодателя по заключенным им гражданско-правовым договорам об оказании услуг, относящихся к его уставной деятельности, со ссылкой исключительно на срочный характер данных гражданско-правовых договоров, а также для решения вопроса о правомерности увольнения работника в связи с истечением обусловленного указанными обстоятельствами срока трудового договора.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом и социальном государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанностью государства, которое осуществляет политику, направленную в том числе на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 1, часть 1; статья 2, часть 1). Права и свободы человека и гражданина, которые признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и осуществление которых не должно нарушать права и свободы других лиц, являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 17, части 1 и 3; статья 18).

В числе таких прав и свобод человека и гражданина Конституция Российской Федерации закрепляет свободу труда, право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду и выбирать род деятельности

и профессию, а также право на защиту от безработицы (статья 37, части 1 и 3).

Между тем из названных конституционных положений, как ранее неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не вытекает субъективное право человека занимать определенную должность, выполнять конкретную работу в соответствии с избранными им родом деятельности и профессией и, соответственно, обязанность кого бы то ни было такую работу или должность ему предоставить, — свобода труда в сфере трудовых отношений проявляется прежде всего в договорном характере труда, в свободе трудового договора. Именно в рамках трудового договора на основе соглашения гражданина, поступающего на работу, и работодателя, использующего его труд, решается вопрос о работе по определенной должности, профессии, специальности и других условиях, на которых будет осуществляться трудовая деятельность, в том числе о сроке действия заключаемого указанными лицами трудового договора (постановления от 27 декабря 1999 года № 19-П, от 15 марта 2005 года № 3-П и от 16 октября 2018 года № 37-П; определения от 15 мая 2007 года № 378-О-П, от 13 октября 2009 года № 1091-О-О, от 4 октября 2012 года № 1848-О, от 25 июня 2019 года № 1722-О и др.).

В то же время в силу различий в экономическом положении работодателя и гражданина, поступающего на работу, реальные возможности каждого из них — как при выборе контрагента на рынке труда, так и при определении условий трудового договора — существенно различаются. Отсутствие у гражданина работы, нуждаемость его в средствах к существованию, общее состояние рынка труда, включая соотношение предложения и спроса на специалистов конкретной профессии или специальности, зачастую вынуждают гражданина соглашаться при приеме на работу на заведомо невыгодные для него условия, предлагаемые работодателем, в том числе ограничивающие длительность трудовых отношений определенным (как правило, весьма непродолжительным) сроком. Сказанное предполагает установление в законодательстве таких правовых мер, которые — исходя из необходимости обеспечения баланса конституционных прав и свобод сторон трудового договора, а также справедливого согласования их законных интересов — были бы направлены на предоставление работнику как экономически более слабой стороне в трудовом правоотношении защиты от произвольного определения работодателем условий трудового договора, в том числе связанных со сроком его действия.

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 72, пункт «к» части 1) трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом Трудовой кодекс Российской Федерации, предусматривая в качестве целей и задач трудового законодательства установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, а также создание

благоприятных условий труда и необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений (части первая и вторая статьи 1), относит определение порядка заключения, изменения и расторжения трудовых договоров к ведению федеральных органов государственной власти (абзац пятый части первой статьи 6).

Соответствующие правовые нормы содержатся в разделе III Трудового кодекса Российской Федерации, который, исходя из конституционного принципа свободы труда (статья 37, часть 1, Конституции Российской Федерации), предоставляет как работнику, так и работодателю право заключать, изменять и расторгать трудовые договоры в порядке и на условиях, установленных названным Кодексом и иными федеральными законами (абзац второй части первой статьи 21, абзац второй части первой статьи 22), а также определяет трудовой договор как соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя и соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у работодателя (часть первая статьи 56).

Кроме того, Трудовой кодекс Российской Федерации предусматривает, что трудовой договор может заключаться как на неопределенный срок, так и на определенный срок - не более пяти лет (срочный трудовой договор), если иной срок не установлен данным Кодексом и иными федеральными законами (часть первая статьи 58). При этом, закрепляя требования к содержанию трудового договора, в том числе определяя перечень обязательных для включения в него условий, Трудовой кодекс Российской Федерации устанавливает, что в случае заключения трудового договора на определенный срок в таком договоре, помимо даты начала работы, должен быть указан срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного трудового договора в соответствии с названным Кодексом или иным федеральным законом (часть вторая статьи 57).

Вместе с тем, предусмотрев возможность заключения срочных трудовых договоров, Трудовой кодекс Российской Федерации существенно ограничил их применение. Согласно его статье 58 такие договоры заключаются только в тех случаях, когда трудовые отношения с учетом характера предстоящей работы или условий ее выполнения не могут быть установлены на неопределенный срок (соответствующие случаи предусмотрены частью первой его статьи 59); кроме того,

срочные трудовые договоры могут заключаться и в некоторых других случаях, которые прямо предусмотрены данным Кодексом или иными федеральными законами (часть вторая); если же трудовой договор заключен на определенный срок при отсутствии достаточных к тому оснований, установленных судом, то он считается заключенным на неопределенный срок (часть пятая); при этом запрещается заключение срочных трудовых договоров в целях уклонения от предоставления прав и гарантий, предусмотренных для работников, с которыми заключается трудовой договор на неопределенный срок (часть шестая).

При установлении приведенного правового регулирования федеральный законодатель исходил из того, что одним из необходимых условий обеспечения достойной жизни и свободного развития человека (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации) является стабильная занятость. В случае выбора гражданином такой формы реализации права на свободное распоряжение своими способностями к труду, как заключение трудового договора, стабильная занятость предполагает длительные трудовые отношения, т.е. возможность работать на постоянной основе, что при заключении работником срочного трудового договора не гарантируется.

В силу этого законодательное ограничение случаев применения срочных трудовых договоров фактически направлено на предоставление работнику как экономически более слабой стороне в трудовом правоотношении защиты от произвольного определения работодателем срока действия трудового договора, что не только отвечает целям и задачам трудового законодательства, социальное предназначение которого заключается в преимущественной защите интересов работника, включая его конституционно-значимый интерес в стабильной занятости, но и согласуется с вытекающим из Конституции Российской Федерации (статья 17, часть 3) требованием соблюдения баланса конституционных прав и свобод работника и работодателя.

Такой подход согласуется и с позицией Международной организации труда, которая, в частности, в Конвенции от 22 июня 1982 года № 158 «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя» (Российской Федерацией не ратифицирована) указала на необходимость закрепления мер, направленных на предотвращение использования договоров о найме на определенный срок (срочных трудовых договоров) в целях уклонения от предоставления работникам защиты, предусмотренной данной Конвенцией (пункт 3 статьи 2), а в принятой в ее развитие одноименной Рекомендации № 166 предложила ограничивать применение таких договоров именно теми случаями, в которых невозможность установления трудовых отношений на неопределенный срок обусловлена характером предстоящей работы, условиями ее выполнения или интересами самого работника (подпункт 2 «а» пункта 3).

4. Перечень конкретных случаев, в которых трудовой договор заключается на определенный срок в

силу характера предстоящей работы или условий ее выполнения, предусмотрен частью первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации. Одним из таких случаев является заключение трудового договора для выполнения заведомо определенной работы, когда ее завершение не может быть определено конкретной датой (абзац восьмой).

Данное законоположение — как по своему буквальному смыслу, так и во взаимосвязи с частью второй статьи 58 названного Кодекса — предполагает, что заключение срочного трудового договора в указанном случае обусловлено объективной невозможностью установления трудовых отношений на неопределенный срок в силу заведомо ограниченного периода выполнения работы, являющейся предметом данного трудового договора. При этом конкретная дата завершения этой работы — в силу ее характера или условий выполнения — на момент заключения трудового договора не может быть точно определена.

Таким образом, заключение срочного трудового договора по основанию, предусмотренному абзацем восьмым части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации, будет правомерным лишь при условии, что работа, для выполнения которой заключается соответствующий трудовой договор, объективно носит конечный, и в этом смысле — срочный, характер, что, в свою очередь, исключает возможность продолжения трудовых отношений между сторонами данного договора после завершения указанной работы.

Соответственно, и трудовой договор, заключенный на время выполнения такой заведомо определенной работы, прекращается по ее завершении (часть вторая статьи 79 названного Кодекса). Однако в качестве формального основания прекращения трудового договора в данном случае выступает факт истечения срока его действия (пункт 2 части первой статьи 77 того же Кодекса), что — учитывая осведомленность работника на момент заключения трудового договора о его срочном характере и о прекращении трудовых отношений после завершения выполнения соответствующей работы, а также согласие работника с данными условиями — не может рассматриваться как противоречащее принципу стабильности трудового договора (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2000 года № 1002-О, от 11 мая 2012 года № 695-О и № 700-О, от 20 апреля 2017 года № 744-О и др.).

Такое правовое регулирование основано на учете специфики работы, подлежащей выполнению в рамках конкретного трудового договора и предопределяющей его условия (в том числе в части срока его действия), а потому само по себе не может расцениваться как не согласующееся с конституционными предписаниями.

5. Конституция Российской Федерации, провозглашая свободу труда и предоставляя каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1), одновременно гарантирует свободу экономической деятельности, поддержку конкурен-

ции, признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности в качестве основ конституционного строя Российской Федерации (статья 8) и закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), а также право каждого иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, часть 2).

Поскольку осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, как правило, предполагает использование наемного труда, субъект такого рода деятельности (юридическое либо физическое лицо), выступающий в качестве работодателя, в силу приведенных конституционных положений наделяется полномочиями, позволяющими ему в целях осуществления экономической деятельности и управления имуществом самостоятельно и под свою ответственность принимать необходимые кадровые решения, но вместе с тем и несет обязанности по обеспечению закрепленных трудовым законодательством прав работников и гарантий их реализации. При этом, действуя в качестве самостоятельного хозяйствующего субъекта и участника гражданского оборота, к сфере ответственности которого относится заключение гражданско-правовых договоров и их пролонгация, выбор контрагентов и их замена и т.п., работодатель самостоятельно несет и все риски, сопутствующие осуществляемому им виду экономической деятельности. Так, вступая в договорные отношения с иными участниками гражданского оборота, именно он несет риски, связанные с исполнением им самим и его контрагентами своих договорных обязательств, сокращением общего объема заказов, расторжением соответствующих договоров и т.п. Работник же, выполняя за гарантированное законом вознаграждение (заработную плату) лишь определенную трудовым договором трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя, не является субъектом осуществляемой работодателем экономической деятельности, а потому не может и не должен нести каких бы то ни было сопутствующих ей рисков и не обязан разделять с работодателем бремя такого рода рисков. В противном случае искажалось бы само существо трудовых отношений и нарушался бы баланс конституционных прав и свобод работника и работодателя.

6. В соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации работник имеет право на предоставление ему работы, обусловленной трудовым договором (абзац третий части первой статьи 21); данному праву работника корреспондирует обязанность работодателя предоставлять работнику работу, предусмотренную трудовым договором (абзац третий части второй статьи 22, часть первая статьи 56).

Если в качестве работодателя выступает организация, уставная деятельность которой предполагает

оказание каких-либо услуг третьим лицам, то предметом трудовых договоров, заключаемых с работниками, привлекаемыми для исполнения обязательств работодателя перед заказчиками услуг, является выполнение работы по обусловленной характером соответствующих услуг трудовой функции. При этом надлежащее исполнение таким работодателем обязанности по предоставлению своим работникам работы, предусмотренной заключенными с ними трудовыми договорами, предполагает в числе прочего своевременное заключение им с иными участниками гражданского оборота договоров возмездного оказания услуг.

Между тем истечение срока действия отдельного договора возмездного оказания услуг, как правило, не свидетельствует ни о прекращении работодателем — исполнителем услуг своей уставной деятельности в целом, ни о завершении работы его работниками, обеспечивающими исполнение обязательств работодателя по такому гражданско-правовому договору, а потому и не освобождает работодателя от обязанности предоставить работникам работу в соответствии с трудовой функцией, предусмотренной заключенными с ними трудовыми договорами. В случае же невозможности предоставления указанным работникам такой работы и, как следствие, возникновения у них вынужденной приостановки работы работодатель обязан оплатить им время простоя в соответствии с законодательством (статья 157 Трудового кодекса Российской Федерации). При этом в данной ситуации изменение условий заключенных с работниками трудовых договоров, а равно и увольнение работников возможны только по основаниям и в порядке, предусмотренным трудовым законодательством.

Таким образом, ограниченный срок действия гражданско-правовых договоров возмездного оказания услуг, заключенных работодателем с заказчиками соответствующих услуг, при продолжении осуществления им уставной деятельности сам по себе не предопределяет срочного характера работы, подлежащей выполнению работниками, обеспечивающими исполнение обязательств работодателя по таким гражданско-правовым договорам, не свидетельствует о невозможности установления трудовых отношений на неопределенный срок, а значит, и не может служить достаточным основанием для заключения срочных трудовых договоров с работниками, трудовая функция которых связана с исполнением соответствующих договорных обязательств, и их последующего увольнения в связи с истечением срока указанных трудовых договоров.

Иное обесмысливало бы законодательное ограничение случаев заключения срочных трудовых договоров, приводило бы к недопустимому игнорированию лежащего в основе трудовых правоотношений конституционно значимого интереса работника в стабильной занятости и при отсутствии обстоятельств, объективно препятствующих продолжению осуществления им работы по обусловленной заключенным с ним трудовым договором трудовой функции, влекло бы за собой необоснованное прекращение трудовых отношений

и увольнение работника в упрощенном порядке без предоставления ему гарантий и компенсаций, направленных на смягчение негативных последствий, наступающих для гражданина в результате потери работы, а значит — и выходящее за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод ущемление конституционного права каждого на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии (статья 37, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Кроме того, увязывание срока заключенного с работником трудового договора со сроком действия заключенного работодателем с третьим лицом гражданско-правового договора возмездного оказания услуг фактически приводило бы к тому, что занятость работника ставилась бы в зависимость исключительно от результата согласованного волеизъявления работодателя и заказчика соответствующих услуг в отношении самого факта заключения между ними договора возмездного оказания услуг, срока его действия и пролонгации на новый срок. Тем самым работник был бы вынужден разделить с работодателем риски, сопутствующие осуществляемой работодателем экономической деятельности в сфере соответствующих услуг (в том числе связанные с колебанием спроса на эти услуги), что приводило бы к искажению существа трудовых отношений и нарушению баланса конституционных прав и свобод работника и работодателя.

7. Одним из видов экономической деятельности, которая предполагает оказание физическим и юридическим лицам на возмездной договорной основе охранных услуг (в частности, услуг, связанных с защитой жизни и здоровья граждан, охраной объектов и (или) имущества и т.д.), является частная охранная деятельность, правовые основы осуществления которой закреплены в Законе Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». В соответствии с данным Законом Российской Федерации частная охранная деятельность может осуществляться как организациями, так и индивидуальными предпринимателями, имеющими специальное разрешение (лицензию) на осуществление такой деятельности (часть первая статьи 1), при этом частная охранная организация, которая может быть создана только в форме общества с ограниченной ответственностью, представляет собой организацию, специально учрежденную для оказания охранных услуг, и не может осуществлять иную деятельность, кроме охранной (пункт 1 статьи 1.1, часть первая статьи 11, часть первая статьи 15.1). Оказание частной охранной организацией охранных услуг своим клиентам обеспечивается путем привлечения к осуществлению соответствующей деятельности частных охранников, в качестве которых могут выступать граждане Российской Федерации, достигшие восемнадцати лет, прошедшие профессиональное обучение для работы в качестве частного охранника, сдавшие квалификационный экзамен, получившие в

установленном порядке удостоверение частного охранника и работающие по трудовому договору с охранной организацией на должности, связанной непосредственно с оказанием охранных услуг, а их трудовая деятельность регулируется трудовым законодательством и названным Законом Российской Федерации (пункты 2 и 3 статьи 1.1, часть первая статьи 11.1).

Таким образом, приведенные законодательные предписания, подлежащие применению в системной связи с нормами трудового законодательства, предполагают, что частная охранная организация и нанимаемые ею по трудовым договорам для обеспечения оказания охранных услуг своим клиентам частные охранники являются субъектами трудовых отношений, возникновение и прекращение которых — притом что в Законе Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» отсутствуют нормы, предусматривающие обусловленные спецификой охранной деятельности особенности заключения и расторжения трудовых договоров между частной охранной организацией и частными охранниками, — осуществляются в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации.

Исходя из этого заключение частной охранной организацией срочных трудовых договоров с нанимаемыми ею для обеспечения оказания охранных услуг своим клиентам частными охранниками возможно только по основаниям, прямо предусмотренным названным Кодексом. При этом ограниченный срок действия гражданско-правовых договоров оказания охранных услуг, заключенных частной охранной организацией со своими клиентами, сам по себе не может служить достаточным основанием для заключения срочных трудовых договоров с обеспечивающими деятельность данной охранной организации частными охранниками. При возникновении же спора выявление наличия в каждом конкретном случае обстоятельств, которые исключают возможность установления трудовых отношений между указанными субъектами на неопределенный срок и тем самым в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации служат основанием для заключения ими срочного трудового договора, осуществляется судом.

8. Согласно неоднократно выраженной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 января 2007 года № 1-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 8 ноября 2016 года № 22-П, от 8 декабря 2017 года № 39-П, от 21 января 2019 года № 6-П и от 28 ноября 2019 года № 37-П) в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Это предполагает, что в процессе реализации дискреционных полномочий, касающихся выбора и толкования норм, подлежащих применению в конкретном деле, суд должен следовать такому варианту их толкования, при котором не допускается ущемления гарантированных статьями 2 и 18 Конституции Российской Федерации

основных прав и свобод человека и гражданина, являющихся высшей ценностью и подлежащих обеспечению правосудием.

Учитывая, что срок действия гражданско-правовых договоров возмездного оказания услуг в той или иной сфере деятельности (в том числе в области охранной деятельности), устанавливаемый при их заключении по соглашению между работодателем, оказывающим данные услуги, и заказчиками соответствующих услуг, сам по себе не предопределяет срочного характера работы, выполняемой работниками в порядке обеспечения исполнения обязательств работодателя по таким гражданско-правовым договорам, абзац восьмой части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации не может быть применен в качестве правового основания для заключения с этими работниками срочных трудовых договоров.

Сказанное тем более актуально в ситуации, когда со ссылкой на оспариваемое законоположение между теми же сторонами на протяжении длительного времени многократно заключаются срочные трудовые договоры на выполнение работы по одной и той же должности (профессии, специальности).

Вместе с тем факт многократности заключения срочных трудовых договоров для выполнения работы по одной и той же должности (профессии, специальности), как правило, свидетельствует об отсутствии обстоятельств, объективно препятствующих установлению трудовых отношений на неопределенный срок. В силу этого на допустимость признания трудового договора заключенным на неопределенный срок при установлении в ходе судебного разбирательства факта многократности заключения срочных трудовых договоров на непродолжительный срок для выполнения одной и той же трудовой функции указал и Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 17 марта 2004 года № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (абзац четвертый пункта 14).

С учетом изложенного истолкование абзаца восьмого части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации как допускающего заключение с работником срочного трудового договора (в том числе многократное заключение такого договора на выполнение работы по одной и той же должности (профессии, специальности)) в целях обеспечения исполнения обязательств работодателя по заключенным им гражданско-правовым договорам об оказании услуг, относящихся к его уставной деятельности, — притом что срочный характер трудовых отношений обусловлен исключительно ограниченным сроком действия указанных гражданско-правовых договоров, — и, как следствие, предполагающего увольнение работника в связи с истечением срока трудового договора не только расходилось бы с действительным смыслом данного законоположения, но и приводило бы к выходящему за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод ущемлению конституционного права

каждого на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии, а также к нарушению баланса конституционных прав и свобод работника и работодателя (статья 17, часть 3; статья 37, часть 1; статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать абзац восьмой части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает заключения с работником срочного трудового договора (в том числе многократного заключения такого договора на выполнение работы по одной и той же должности (профессии, специальности)) в целях обеспечения исполнения обязательств работодателя по заключенным им гражданско-правовым договорам об оказании услуг, относящихся к его уставной деятельности, а также последующего увольнения работника в связи с истечением срока трудового договора, если срочный характер трудовых отношений обусловлен исключительно ограниченным сроком действия указанных гражданско-правовых договоров.

2. Конституционно-правовой смысл абзаца восьмой части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Сысоева Игоря Анатольевича, основанные на абзаце восьмом части первой статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд  
Российской Федерации

## ДОКЛАД БАНКА РОССИИ, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ «О ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВИЛ ПРОДАЖ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОДУКТОВ И ИНСТРУМЕНТОВ»\*

### ВВЕДЕНИЕ

Важным направлением в рамках достижения целей развития финансового рынка<sup>1</sup> по повышению уровня и качества жизни граждан Российской Федерации за счет использования финансовых инструментов и продуктов является осуществление Банком России комплекса мероприятий по формированию доверительной среды на финансовом рынке.

Значимую роль в формировании доверия играет прозрачность отношений между потребителями и поставщиками, одними из базовых принципов которой являются доступность информации для понимания и способность потребителя ее воспринять и принять информированное инвестиционное решение в части предлагаемого финансового продукта или услуги.

В целях повышения доступности информации и качества ее восприятия потребителем финансовых услуг предлагается усовершенствовать требования к представлению информации в рамках преддоговорной стадии отношений между финансовыми организациями и клиентами с учетом международного опыта.

Так, в рамках Европейского союза финансовые организации в случае предложения частному инвестору структурных и страховых инвестиционных продуктов<sup>2</sup> обязаны представлять ему информацию о таких продуктах в форме ключевого информационного документа (КИД)<sup>3</sup>. Этот документ содержит в доступной форме основную информацию о финансовом продукте, благодаря которой частный инвестор может понять и сравнить ключевые характеристики, риски, потенциальные прибыли и потери, связанные с приобретением финансового продукта, тем самым позволяя частному инвестору сделать информированное инвестиционное решение.

В России в отдельных секторах финансового рынка существуют схожие требования по информированию.

В частности, законодательство Российской Федерации содержит требования к информированию потребителей при приобретении страховых инвести-

ционных продуктов<sup>4</sup>. Кроме того, утвержденными Банком России Базовыми стандартами защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций по основным секторам финансового рынка, предусмотрено информирование потребителей об оказываемых финансовых услугах, включая сведения о рисках, связанных с оказанием таких услуг, а также доведение до потребителей сведений о том, что оказываемые услуги не являются услугами по открытию банковских счетов и приему вкладов и что денежные средства, передаваемые в рамках договоров, не застрахованы.

В процессе поиска финансового продукта, отвечающего целям и возможностям потребителя, он нередко сталкивается с разнородностью информации как об одной и той же группе финансовых продуктов, реализуемых различными участниками финансового рынка, так и о продуктах, реализуемых на различных секторах финансового рынка, но имеющих схожие характеристики.

Как следует из поступающих в Банк России обращений, для рядового потребителя, только начинающего инвестиционную деятельность или просто намеревающегося сохранить свои сбережения, разница между вкладом в банке или открытием в нем же ИИС не всегда является очевидной. При этом сохранность номинала и выплата процентов по вкладу в кредитной организации гарантированы такой организацией и дополнительно в отношении вклада на сумму до 1,4 млн рублей — Агентством по страхованию вкладов. В то же время ИИС представляет собой счет для осуществления операций с финансовыми инструментами и не подразумевает страхования денежных средств Агентством по страхованию вкладов.

При этом не редки случаи, когда недобросовестные участники финансового рынка, предлагая потребителю открытие ИИС, ссылаются на гарантию сохранности вложенных средств и высокую доходность.

Таким образом, осознанный выбор розничным потребителем отвечающего его целям и возмож-

<sup>1</sup> Зафиксированы Основными направлениями развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг.

<sup>2</sup> Packaged retail and insurance-based investment products.

<sup>3</sup> Key information document.

\* Материал подготовлен Службой по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг Центрального банка Российской Федерации. М., 2020.

<sup>4</sup> Указание Банка России от 11 января 2019 г. № 5055-У «О минимальных (стандартных) требованиях к условиям и порядку осуществления добровольного страхования жизни с условием периодических страховых выплат (ренты, аннуитетов) и (или) с участием страхователя в инвестиционном доходе страховщика».

ностям финансового продукта напрямую зависит от достоверности и своевременности доведения до него информации о продукте.

В целях повышения качества информирования о предлагаемых финансовых продуктах, предотвращения недобросовестных практик продаж, сокращения регуляторного арбитража и создания условий для роста добросовестной конкуренции между финансовыми организациями при предложении ими финансовых продуктов Банк России полагает целесообразным сконцентрировать усилия на создании регуляторных механизмов, обеспечивающих возможность сравнивать как финансовые организации, так и финансовые продукты и информированно выбирать лучшее предложение, что позволит повысить привлекательность финансового рынка для потребителя и приведет к сокращению недобросовестных практик.

По мнению Банка России, реализация указанной задачи возможна путем унификации порядка представления финансовыми организациями информации о предлагаемых розничному потребителю продуктах.

Для решения данных проблем Банк России по итогам анализа практики продаж финансовых продуктов на отечественном рынке и на основе изученного международного опыта выделил основные направления совершенствования информирования потребителей на финансовом рынке, представленные в настоящем докладе. Профессиональному сообществу, общественным объединениям потребителей, общественным организациям в сфере финансового рынка, а также научному сообществу предлагается обсудить данный доклад и принять участие в выработке ключевых подходов по решению указанной выше проблемы.

### 1. ПРЕДПОСЫЛКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЧАСТИ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

По мере развития финансового рынка расширяется ассортимент предлагаемых финансовых продуктов. Для обеспечения более интересных и разнообразных параметров финансовых продуктов происходит их структурирование и усложнение. В свою очередь на фоне снижения ставок по депозитам у розничных инвесторов появляется интерес к более доходным инструментам финансового рынка.

О притоке инвесторов на финансовый рынок в последние годы свидетельствует то, что по итогам 2019 года сохранялись двузначные темпы прироста числа клиентов на брокерском обслуживании и в доверительном управлении.

Согласно обзору Банка России<sup>5</sup>, по состоянию на конец 2019 года количество клиентов на брокерском обслуживании, являющихся физическими лицами,

выросло на 92,9% по отношению к их числу на конец 2018 года. Количество клиентов — физических лиц в доверительном управлении за аналогичный период выросло на 124,5%.

Стоимость портфелей физических лиц в доверительном управлении также выросла на 36% и составила 708,9 млрд рублей. За указанный период значительно (на 175%) увеличилось количество ИИС. В рамках брокерского обслуживания количество ИИС выросло на 176,5%, тогда как в рамках доверительного управления увеличение составило 168,6%. Стоимость активов на ИИС в конце 2019 года увеличилась на 101% за год и составила 197,3 млрд рублей, из которых 131,1 млрд рублей приходится на активы в рамках брокерского обслуживания и 66,2 млрд рублей — на активы в рамках доверительного управления.

Чистый приток средств в ПИФ по итогам 2019 года вырос почти в три раза по сравнению с предыдущим годом и достиг 645,1 млрд рублей.

ЗПИФ обеспечили 81% совокупного прироста по всему рынку ПИФ, еще 14% пришлось на ОПИФ. По итогам 2019 года количество пайщиков увеличилось на 14,3% и составило 1,9 млн единиц. Максимальный абсолютный прирост числа пайщиков наблюдался в ОПИФ, которые ориентированы на работу с физическими лицами. Количество пайщиков в ОПИФ на конец 2019 года составило 741,9 тыс. человек<sup>6</sup>.

Основной прирост клиентов в названных секторах осуществлялся за счет массового сегмента, то есть обычных граждан, не имеющих специальных познаний в сфере финансового рынка. Данному факту способствовали снижение ставок по депозитам, обширная филиальная сеть кредитных организаций, клиентская база, а также доступность и простота использования мобильных приложений, которые позволяют активно осуществлять продажи инвестиционных продуктов в массовом розничном сегменте.

Распространение коронавирусной инфекции (COVID-19) и связанные с ней карантинные меры могут повлечь существенные экономические изменения, в том числе касающиеся участия потребителей на финансовом рынке<sup>7</sup>. Однако это не отменяет проблем, связанных с недостатком у потребителей информации, знаний и опыта для принятия информированных решений о приобретении финансовых продуктов.

Сложность многих финансовых продуктов, обусловленная их структурой или привязкой к другому продукту или показателю, приводит к проблеме выбора потребителем отвечающего его целям и возможностям продукта.

<sup>5</sup> Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг за 2019 год // Банк России. 2020. № 4.

<sup>6</sup> Обзор ключевых показателей паевых и акционерных инвестиционных фондов за 2019 год // Банк России. 2020. № 4.

<sup>7</sup> Поскольку развитие ситуации с коронавирусной инфекцией не поддается четкому прогнозированию, настоящий доклад не ставит своей целью оценить последствия пандемии для развития финансового рынка и привлечения на этот рынок новых потребителей.

Отсутствие единообразия раскрываемой в отношении финансовых продуктов информации, обилие специализированных терминов, а в некоторых случаях — неполнота представляемых сведений в определенной степени являются факторами, сдерживающими развитие здоровой конкуренции на финансовом рынке, и могут приводить к тому, что финансовый результат, который получит потребитель, будет значительно отличаться от его ожиданий, сформированных на основе представленной ему информации, и, таким образом, быть причиной разочарования потребителя в инвестировании.

Приобретая финансовый продукт в условиях отсутствия понятной информации о его природе и присутствующих ему рисках, потребитель может в дальнейшем столкнуться как со сложностью реализации своих прав по продукту (например, в случае приобретения иностранного продукта), так и со значительными финансовыми потерями, которые инвестор не мог предвидеть (поскольку не смог понять представленную ему информацию).

Исходя из поступающих в Банк России обращений граждан, можно выделить следующие виды недобросовестных практик продаж финансовых продуктов:

- «подмена» продукта (мисселинг);
- навязывание услуг;
- непредставление полной информации о продукте и рисках, связанных с ним;
- предложение финансовых услуг лицами, не поднадзорными Банку России, в нарушение требований законодательства.

Из анализа поступающих обращений граждан также следует, что в большинстве случаев источником проблемы является недостаточная информированность клиента, а в некоторых случаях — осознанное введение клиента в заблуждение относительно природы приобретаемых гражданами финансовых продуктов.

В ряде случаев при обращении в кредитные организации в целях приобретения банковских продуктов (открытие вклада, оформление кредита) гражданам предлагались иные финансовые продукты (например, договор доверительного управления или вексель). При этом гражданами описаны ситуации, когда для получения банковского продукта с хорошими условиями им обязательно нужно было приобрести пай ПИФ или полис инвестиционного страхования жизни.

Согласно статистике Банка России по жалобам за 2019 год<sup>8</sup>, Банком России получено 3,4 тыс. жалоб в отношении недобросовестных практик продаж, из них 2,0 тыс. — в отношении навязывания в офисах кредитных организаций финансовых продуктов. При этом

<sup>8</sup> Жалобы, связанные с проблемой недобросовестных практик продаж, стали выделяться в отдельную категорию с февраля 2019 г.

около 10% таких жалоб приходилось на случаи навязывания продуктов доверительных управляющих<sup>9</sup>.

Иными словами, граждане обращаются в финансовые организации (зачастую банки) с целью сбережения своих средств. Однако по итогам общения с представителями финансовых организаций они приобретают продукты, которые не только требуют от граждан определенных знаний в сфере финансового рынка, но и часто подразумевают различного рода условия, удержания и комиссии, которые могут содержаться в обширной договорной документации, включающей сложные для понимания термины и формулы, не понятные потребителю. Информация о таких особенностях может не доводиться до потребителя в простой и понятной форме сотрудниками финансовой организации, взаимодействующими с потребителем.

Например, инвестиционная декларация некоторых проанализированных Банком России<sup>10</sup> стратегий доверительного управления предусматривает покупку акций и облигаций не напрямую на бирже, а через паи ОПИФ. В таком случае к комиссиям в рамках доверительного управления добавляется комиссия управляющей компании паевого фонда и специализированного депозитария. В итоге вместо ожидаемых 2–3% потеря доходности от комиссий может составить 4–5%.

Таким образом, существует проблема поспешного принятия потребителем решения о приобретении того или иного финансового продукта без должного уровня понимания потребителем его существенных характеристик, в том числе по причине осознанного введения потребителя в заблуждение.

## 2. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ИНФОРМИРОВАНИЯ О ФИНАНСОВЫХ ПРОДУКТАХ / УСЛУГАХ

Одним из важнейших принципов регулирования на финансовом рынке, обеспечивающих противодействие недобросовестным практикам и позволяющих достичь баланса интересов финансовых организаций и их клиентов, является принцип раскрытия информации. Он включен в перечень ключевых принципов IOSCO по реализации сложных финансовых продуктов<sup>11</sup>.

Большинство юрисдикций с развитыми финансовыми рынками достаточно давно ввели требования по подробному раскрытию информации о публично обращающихся ценных бумагах в форме проспектов или аналогичных документов. Однако непрофессиональному инвестору может быть крайне трудно проанализировать столь подробную информацию. В связи

<sup>9</sup> Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг за 2019 год // Банк России. 2020. № 4.

<sup>10</sup> Обзор ключевых показателей профессиональных участников рынка ценных бумаг за III квартал 2019 года // Банк России. 2019. № 3.

<sup>11</sup> Suitability Requirements With Respect To the Distribution of Complex Financial Products: Final Report from January 2013.

с этим международные организации рекомендуют эмитентам финансовых продуктов и посредникам по их продаже представлять неквалифицированным инвесторам краткую и понятную информацию об условиях и рисках предлагаемых к приобретению сложных финансовых продуктов. Соответствующие правила были имплементированы многими государствами.

Согласно требованиям IOSCO, клиенты должны получать информацию, необходимую для оценивания характеристик, расходов и рисков, связанных с приобретением сложного финансового продукта. Любая информация, которую посредник сообщает клиентам в отношении сложного финансового продукта, должна доводиться посредником честно, в понятной клиенту форме.

Посредник, предлагая сценарный анализ, должен основывать его на разумных предположениях и представлять в манере, учитывающей вероятность переоценки клиентом выгод и недооценки им риска сложного финансового продукта.

Посредник не должен намеренно вызывать у клиента ложное впечатление, что сложный финансовый продукт сравним с простым продуктом<sup>12</sup>. Вместо этого клиенты должны иметь описание различных компонентов финансового продукта, порядка их взаимодействия и влияния каждого на присущие продукту риски.

Правила раскрытия информации должны требовать от посредников представления розничному клиенту информации об основных характеристиках, особенных рисках, справедливой стоимости<sup>13</sup> и других аспектах сложного финансового продукта.

Как полагает IOSCO, регуляторы должны рассмотреть возможность ввести особую форму раскрытия информации, в случае если присущие финансовому продукту риски *не являются очевидно выраженными* для клиентов, особенно розничных. В частности, регуляторы могут требовать применения упрощенного и удобного для использования<sup>14</sup> формата, содержащего ключевые характеристики сложного финансового продукта.

Аналогичную практику представления информации поддерживают Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития. Так, во втором издании Всемирного банка «Наилучшие практики защиты потребителей финансовых услуг»<sup>15</sup> информацию о финансовом продукте рекомендуется доводить до потребителя до совершения сделки в форме документа, содержащего его ключевые положения (KFS)<sup>16</sup>.

Как указывает Всемирный банк, в большинстве случаев по различным причинам (включая рекомендации продавца) потребитель может не читать условия

договора. Но даже в случае, когда потребитель хочет ознакомиться с условиями, он может не понять их или большой объем текста может напугать неискушенного потребителя.

В связи с изложенным Всемирный банк в отношении различных финансовых продуктов предлагает раскрывать информацию в форме короткого документа, написанного *простым языком и отражающего ключевые характеристики и риски продукта*.

Представление потребителю такого документа в ходе преддоговорной стадии отношений позволяет последнему оценить стоимость, риски и пользу финансового продукта, а также сравнить ключевые характеристики с аналогичными продуктами других продавцов.

К информации, которую следует отражать в KFS, Всемирный банк в зависимости от категории финансового продукта относит следующее.

Для кредитных продуктов это сведения о провайдере финансового продукта и его статусе; сведения об агенте (если применимо); ключевые особенности и риски; полная стоимость продукта; последствия для потребителя, если он нарушит положения договора.

В отношении страховых продуктов в KFS следует указывать наименование и тип продукта; наименование страховой организации и информацию о ней; простое описание продукта; описание ключевых рисков и общий уровень риска; комиссии и сборы; вознаграждение посредника; период охлаждения; информацию о каких-либо финансовых гарантиях, предоставляемых продуктом.

Касательно схем коллективного инвестирования Всемирный банк рекомендует указывать информацию о предприятии коллективного инвестирования<sup>17</sup>; инвестиционные цели и стратегию; риск-профиль; ценообразование купли-продажи долей участия в предприятии коллективного инвестирования; права выкупа и изъятия; сборы и расходы; сведения о конфликте интересов; ключевые права потребителя, включая порядок подачи жалоб; справедливое и честное описание результатов деятельности предприятия коллективного инвестирования в течение нескольких различных периодов.

Для пенсионных продуктов предлагается указывать наименование пенсионной схемы, природу и ее основные характеристики; возможность потери капитала; последствия раннего выхода из схемы; профиль рисков и вознаграждений пенсионной схемы; уплачиваемые взносы, все платежи и сборы; предыдущие результаты пенсионной схемы; не имеющие обязательной юридической силы прогнозы возможной выгоды.

Согласно исследованию Всемирного банка, объем документа, содержащего указанную информацию, в большинстве случаев составляет одну-две страницы.

<sup>12</sup> Plain-vanilla securities.

<sup>13</sup> Fair value.

<sup>14</sup> User-friendly.

<sup>15</sup> Good Practices of Financial Consumer Protection: 2017 Edition.

<sup>16</sup> Key facts statements (KFS).

<sup>17</sup> Collective investment undertaking.

В верхнеуровневых принципах защиты прав потребителей финансовых услуг<sup>18</sup> Организация экономического сотрудничества и развития указала, что поставщики финансовых услуг и уполномоченные агенты должны представлять потребителям ключевую информацию об основных преимуществах, рисках и условиях продукта.

В частности, должна быть представлена информация о существенных аспектах финансового продукта. Соответствующая информация должна представляться *на всех этапах взаимоотношений* с клиентом. Все финансовые рекламные материалы должны быть точными, честными, понятными и не вводить в заблуждение. Стандартизированная преддоговорная практика раскрытия информации (например, формы) должна быть принята там, где это применимо и возможно, чтобы позволить проводить сравнения между продуктами и услугами одного и того же характера. Следует разработать специальные механизмы раскрытия информации, включая возможные предупреждения, для представления информации, соизмеримой со сложными и рискованными продуктами и услугами. Там, где это возможно, следует проводить исследования целевой аудитории, чтобы помочь определить и повысить эффективность требований к раскрытию информации.

У европейского законодателя аналогичный взгляд на порядок представления информации о финансовых продуктах. В конце 2014 года Европейским парламентом и Советом Европейского союза был отмечен<sup>19</sup> значительный рост перечня структурных и страховых инвестиционных продуктов<sup>20</sup>, некоторые из которых, представляя конкретное инвестиционное решение с учетом потребностей розничного инвестора, часто подразумевают страховую защиту или могут быть сложными для понимания. При этом европейским законодателем было также отмечено, что существующая в Европейском союзе система раскрытия информации является нескоординированной и часто не может помочь розничному инвестору в сравнении между собой различных продуктов или понимании их ключевых особенностей. В связи с этим розничные инвесторы часто осуществляют инвестиции, не осознавая присутствующие им риски и несут непредвиденные расходы.

В целях усиления защиты инвесторов и установления унифицированной формы раскрытия информации для всех государств — членов Европейского союза при реализации на их территории структурных и страховых инвестиционных продуктов Европейским парламентом и Советом Европейского союза был

принят законодательный акт, регулирующий порядок представления розничному инвестору информации в форме *ключевого информационного документа* (далее — Regulation (EU) № 1286/2014)<sup>21</sup>.

Regulation (EU) № 1286/2014 определяет перечень инвестиционных продуктов, при реализации которых необходимо представление инвестору ключевого информационного документа (КИД), его структуру, содержание, а также формы и сроки представления, лиц, обязанных осуществлять разработку КИД, включая лиц, ответственных за непосредственное представление КИД инвестору, порядок внесения изменений в КИД в целях его актуализации, ответственность за непредставление КИД или введение инвестора в заблуждение путем отражения в нем недостоверной информации.

В частности, представление КИД является обязательным при предложении структурных и страховых инвестиционных продуктов.

Под *структурным инвестиционным продуктом*<sup>22</sup> в Regulation (EU) № 1286/2014 понимается инвестиция, в которой сумма, подлежащая возврату розничному инвестору, подвержена колебаниям из-за воздействия на него финансового результата одного или нескольких активов, которые не были прямо приобретены розничным инвестором.

*Страховой инвестиционный продукт*<sup>23</sup> определен как страховой продукт, предлагающий сумму по окончании срока действия договора или выкупную сумму, которые полностью или частично подвержены прямо или косвенно рыночным колебаниям.

В Regulation (EU) № 1286/2014 также установлен перечень продуктов, по которым представление КИД не является обязательным. Например, к таким продуктам отнесены акции, облигации, а также неструктурные депозиты.

Обязанность же по представлению КИД возложена как на *производителя продукта*, так и на *продавца*. При этом интересной особенностью является то, что под производителем понимается не только организация, которая является непосредственным создателем инвестиционного продукта, но и организация, внесшая какие-либо изменения в инвестиционный продукт.

Следует также отметить, что Regulation (EU) № 1286/2014 предусмотрено указание в КИД сводного индикатора риска<sup>24</sup>, отражающего присутствие инвестиционному продукту риски. Заполнение индикатора риска в виде единой сводной шкалы рискованности продукта представляет собой новацию Европейского

<sup>18</sup> Верхнеуровневые принципы защиты прав потребителей финансовых услуг, разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития.

<sup>19</sup> Whereas to Regulation (EU) № 1286/2014 of the European Parliament and of the Council of November 2014 on Key Information Documents for Packaged Retail and Insurance-based Investment Products.

<sup>20</sup> Packaged retail and insurance-based investment products.

<sup>21</sup> Regulation (EU) № 1286/2014 of the European Parliament and of the Council of November 2014 on Key Information Documents for Packaged Retail and Insurance-based Investment Products.

<sup>22</sup> Packaged retail investment products.

<sup>23</sup> Insurance-based investment products.

<sup>24</sup> Summary risk indicator.

законодательства и является результатом проведенного консультационным агентством London Economics исследования<sup>25</sup>.

Поскольку целью КИД по Regulation (EU) № 1286/2014 является представление розничному инвестору точной и достоверной информации об инвестиционном продукте в доступной форме, позволяющей произвести сравнение различных продуктов между собой, London Economics было установлено, что представление присущих инвестиционному продукту рисков в виде единой сводной шкалы является наиболее предпочтительным для розничного инвестора.

Установленные Regulation (EU) № 1286/2014 требования к содержанию, структуре и форме КИД получили дальнейшее развитие в регулятивном акте Европейской комиссии<sup>26</sup>, являющемся методическими рекомендациями по заполнению всех разделов КИД, включая рекомендуемый шаблон и порядок расчета рискованности инвестиционного продукта.

В частности, европейский законодатель указывает на ограничение объема представляемого потребителю документа. В приложении 1 к Commission delegated regulation (EU) 2017/653 of 8 March 2017 отмечено, что объем КИД не должен превышать трех страниц формата А4.

Regulation (EU) № 1286/2014 был опубликован в Официальном журнале Европейского союза 09.12.2014 и подлежит применению на территории Европейского союза с 01.01.2018.

Сходные правила установлены в Республике Сингапур. Регулятор Сингапура требует от эмитента ценных бумаг или деривативов на ценные бумаги одновременно с регистрацией проспекта ценных бумаг представить регулятору и опубликовать ключевую информацию о продукте (product highlights sheet)<sup>27</sup>. Информация о продукте должна приводиться простым и понятным языком, по возможности без использования специальных терминов. Регулятор также опубликовал примерные шаблоны для представления указанной информации.

В Новой Зеландии также предусмотрена обязанность эмитентов ценных бумаг, деривативов и управляющих схемами коллективного инвестирования, предлагаемых публично, разрабатывать, представлять

регулятору и публиковать как подробный проспект, так и краткую информацию о продукте (product disclosure statement, PDS). В начале каждого PDS следует указывать краткое изложение ключевой информации (самые важные характеристики продукта, включая условия инвестирования и риски) с указанием, где в документе можно получить более подробную информацию<sup>28</sup>.

Таким образом, своевременное доведение до потребителей полной и достоверной информации о приобретаемом финансовом продукте, по мнению международного сообщества, должно способствовать снижению рисков недобросовестных практик продаж финансовых продуктов и предотвращению возможных финансовых потерь последних ввиду отсутствия понимания присущих продукту рисков.

### 3. МЕРОПРИЯТИЯ БАНКА РОССИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕДОБРОСОВЕСТНЫМ ПРАКТИКАМ ПРОДАЖ ФИНАНСОВЫХ ПРОДУКТОВ И УСЛУГ

Учитывая, что большинство финансовых инструментов и услуг в настоящее время предлагаются потребителям в офисах кредитных организаций (в том числе выступающих в качестве агентов иных финансовых организаций), в рамках предотвращения недобросовестных практик продаж финансовых инструментов и услуг Банком России 27.02.2017 было издано информационное письмо № ИН-01-59/10 «Об информировании граждан при предложении им финансовых инструментов и услуг в кредитных организациях».

Указанным информационным письмом в целях повышения доверия граждан к финансовому рынку кредитным организациям рекомендовалось информировать своих клиентов (физических лиц, обратившихся в кредитную организацию для получения банковских услуг) о возможных рисках инвестирования на финансовом рынке в случае предложения им соответствующих финансовых услуг или финансовых инструментов (включая банковские вклады в сумме свыше 1 400 000 рублей, банковские вклады на предъявителя, ценные бумаги).

Информационным письмом до кредитных организаций также была доведена рекомендуемая форма уведомления граждан при предложении им финансовых услуг в кредитных организациях.

Деятельность Банка России в рамках противодействия недобросовестным практикам продажи финансовых инструментов также получила свое развитие в информационном письме Банка России от 24.01.2018 № ИН-015-55/3 «О некоторых практиках, имеющих место в брокерской деятельности», которым профессиональным участникам рынка ценных бумаг рекомендовалось обеспечить должную прозрачность

<sup>25</sup> The European Commission. Executive summary. Consumer testing study of the possible new format and content for retail disclosures of packaged retail and insurance-based investment products.

<sup>26</sup> Commission delegated regulation (EU) 2017/653 of March 2017 supplementing Regulation (EU) № 1286/2014 of the European Parliament and of the Council on Key Information Documents for Packaged Retail and Insurance-based Investment Products (PRIIPs) by laying down regulatory technical standards with regard to the presentation, content, review and revision of key information documents and conditions for fulfilling the requirement to provide such documents (далее — Commission delegated regulation (EU) 2017/653 of 8 March 2017).

<sup>27</sup> Monetary authority of Singapore. Securities and futures act (cap. 289). Practice note on the product highlights sheet.

<sup>28</sup> FMA. Guide to Product Disclosure Statements.

при предоставлении своих услуг, а также отказаться от использования практик, влекущих необоснованные убытки для клиентов.

В дальнейшем в рамках работы по повышению качества информирования инвесторов в отношении предлагаемых финансовых инструментов и борьбы с недобросовестными практиками их продаж было выпущено информационное письмо от 28.11.2018 № ИН-01-59/69 «О продаже финансовых продуктов».

Основным положением указанного письма являлась рекомендация саморегулируемым организациям в сфере финансового рынка разработать типовые сценарии (инструкции) взаимодействия с физическими лицами в рамках продажи финансовых продуктов в отношении каждого из видов финансовых продуктов. Данные инструкции должны в том числе обеспечивать надлежащее информирование граждан о предлагаемом финансовом продукте, включая представление сведений в отношении:

- характеристик финансового продукта;
- расходов, связанных с приобретением, владением и продажей финансового продукта (виды, порядок их формирования);
- сроков действия финансового продукта;
- возможности, условий и порядка досрочной продажи финансового продукта (расторжения соответствующего договора), в том числе порядка возврата денежных средств (имущества), компенсации затрат, понесенных в связи с его приобретением, всех связанных с этим издержек;
- всех существенных рисков, связанных с финансовым продуктом.

Представление информации о финансовом продукте до заключения договора также установлено Указанием Банка России № 5055-У<sup>29</sup> в отношении добровольного страхования жизни с условием периодических страховых выплат (ренты, аннуитетов) и (или) с участием страхователя в инвестиционном доходе страховщика (ИСЖ/НСЖ). Указание предусматривает обязанность представления потребителю в табличной форме информации, в том числе о рисках и возможности не получить доход или всю сумму инвестиции.

В развитие рекомендаций информационного письма № ИН-01-59/69 в конце 2019 года Национальная ассоциация участников фондового рынка и Национальная финансовая ассоциация утвердили внутренние стандарты «Требования к взаимодействию с физическими лицами при предложении финансовых инструментов», которыми предусмотрена аналогичная КИД форма представления информации о реализуемом продукте — паспорт финансового инструмента.

<sup>29</sup> Указание Банка России от 11 января 2019 г. № 5055-У «О минимальных (стандартных) требованиях к условиям и порядку осуществления добровольного страхования жизни с условием периодических страховых выплат (ренты, аннуитетов) и (или) с участием страхователя в инвестиционном доходе страховщика».

В течение 2019 года саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка также были разработаны аналогичные стандарты. В частности, на рынке услуг негосударственных пенсионных фондов были утверждены внутренние стандарты Национальной ассоциацией негосударственных пенсионных фондов<sup>30</sup> и Ассоциацией негосударственных пенсионных фондов «Альянс пенсионных фондов»<sup>31</sup>. На рынке услуг форекс-дилеров Ассоциацией форекс-дилеров<sup>32</sup> был также утвержден соответствующий внутренний стандарт.

Ассоциацией банков России и Ассоциацией российских банков при участии Банка России были разработаны стандарты защиты прав и интересов физических лиц — клиентов кредитных организаций при продаже финансовых продуктов кредитными организациями, выступающими агентами некредитных финансовых организаций и являющимися членами данных ассоциаций. Банком России было рекомендовано некредитным финансовым организациям при организации продаж финансовых продуктов физическим лицам — потребителям финансовых услуг воздерживаться от сотрудничества с кредитными организациями, не присоединившимися к указанным стандартам<sup>33</sup>.

Вместе с тем текущая ситуация в сфере информирования потребителей финансовых услуг о ключевых характеристиках финансовых продуктов не является единообразной. Кроме того, информационные письма Банка России носят рекомендательный характер и не предполагают установление нормативных обязанностей, в связи с чем совершенствование системы информирования потребителей, в том числе с учетом зарубежного опыта по раскрытию информации о финансовых продуктах в форме КИД, позволит обеспечивать необходимый уровень защиты потребителей финансовых услуг.

### 3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ФОРМЕ КИД

Своевременное представление розничному потребителю информации о приобретаемом финансовом

<sup>30</sup> Внутренний стандарт от 05.09.2019 «Предупреждение недобросовестных практик взаимодействия членом Саморегулируемой организации Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов с потребителями финансовых услуг при заключении договоров об обязательном пенсионном страховании и негосударственном пенсионном обеспечении».

<sup>31</sup> Внутренний стандарт от 24.05.2019 по организации привлечения негосударственными пенсионными фондами клиентов и по взаимодействию с агентами по обязательному пенсионному страхованию и негосударственному пенсионному обеспечению.

<sup>32</sup> Внутренний стандарт Ассоциации форекс-дилеров о порядке продажи финансовых услуг от 12.07.2019.

<sup>33</sup> Информационное письмо Банка России от 13.06.2019 № ИН-01-59/49 «О стандартах защиты прав и интересов физических лиц — клиентов кредитных организаций при продаже финансовых продуктов кредитными организациями, выступающими агентами некредитных финансовых организаций».

продукте является критически важным не только для конкретного потребителя, но и для всего финансового рынка в целом, поскольку способствует повышению доверия граждан к финансовым институтам. Схожей позиции придерживается европейский законодатель, указывая в преамбуле Regulation (EU) № 1286/2014, что наравне с эффективным регулированием правил продаж структурных и страховых инвестиционных продуктов улучшение системы раскрытия информации в отношении таких продуктов имеет важное значение в восстановлении доверия розничных инвесторов к финансовому рынку<sup>34</sup>.

Развитие существующей системы регулирования финансового рынка посредством установления дополнительных требований к порядку раскрытия информации в форме КИД — закономерный этап совершенствования правил продаж инвестиционных продуктов и инструментов. Более того, установление единой формы представления информации позволит упорядочить отношения розничного инвестора с финансовым рынком, поскольку позволит оценивать сопоставимость различных инструментов.

Банк России полагает представление информации в форме КИД наиболее оптимальным с точки зрения затрачиваемых ресурсов на его подготовку и получаемой потребителем выгоды, в связи с чем, принимая во внимание зарубежный опыт в части раскрытия информации о финансовом продукте в форме КИД и учитывая особенности функционирования российского финансового рынка, считает необходимым установление обязанности по представлению информации в форме КИД до приобретения финансового продукта и предлагает профессиональному сообществу для обсуждения следующее.

### 3.1. Структура и содержание КИД

Для обеспечения единообразных принципов представления информации целесообразно утверждение Банком России единой формы КИД<sup>35</sup>.

Структуру КИД представляется обоснованным разбить на три основных раздела:

- Обязательная для представления информация.
- Информация, обязательная для представления при наличии определенного условия.
- Дополнительная информация.

**«Обязательная для представления информация»** может включать следующие подразделы:

- Заголовок.
- Название.

- Внимание<sup>36</sup>.
- Продукт.
- Риски.
- Комиссии и иные расходы.
- Условия «выхода» из продукта.

Подраздел «Заголовок» должен содержать наименование документа и его цель в следующем виде:

**«Ключевой информационный документ (КИД).**

Представляется в соответствии с требованиями законодательства. Не является рекламным материалом. Информация приведена для понимания существенных характеристик и рисков финансового продукта, а также для удобства его сравнения с другими финансовыми продуктами».

Аналогичная информация содержится в приложении 1 Commission delegated regulation (EU) 2017/653 of 8 March 2017 Европейской комиссии, где указано: «Данный документ представляет Вам ключевую информацию об инвестиционном продукте. Он не является маркетинговым материалом. Информация представляется в соответствии с требованиями законодательства, чтобы помочь Вам понять природу, риски, стоимость и потенциальные прибыль и убытки данного продукта и помочь Вам сравнить данный продукт с другими»<sup>37</sup>.

В подразделе «Название» указывается полное наименование финансового продукта.

Подраздел «Внимание» содержит предупреждение розничного потребителя о сложности приобретаемого финансового продукта и возможных финансовых потерях:

I. «Продукт не является простым и может быть сложным для понимания».

II. Предупреждения<sup>38</sup>:

1. «Вы можете потерять все, что вложили».
2. «Вы можете потерять больше, чем вложили / Вы можете остаться должны».
3. «Средства не застрахованы (не гарантированы) государством».

При этом в случае, если законодательством в отношении отдельных финансовых продуктов установлена обязанность включения в раскрываемую информацию обязательных положений, формулировки которых отличаются от указанных выше, используются формулировки, предусмотренные законодательством.

Подобного рода информирование также содержится в статье 8 Regulation (EU) № 1286/2014: «Вы собираетесь приобрести продукт, который не

<sup>34</sup> Whilst improving disclosures relating to PRIIPs is essential in rebuilding the trust of retail investors in the financial markets, effectively regulated sales processes for those products are equally important.

<sup>35</sup> С учетом особенностей продуктов различных секторов финансового рынка полномочия по разработке шаблона КИД также могут быть делегированы на уровень соответствующей саморегулируемой организации в сфере финансовых рынков.

<sup>36</sup> Это предупреждение должно быть выделено графически в тексте КИД и привлекать внимание потенциального клиента.

<sup>37</sup> This document provides you with key information about this investment product. It is not marketing material. The information is required by law to help you understand the nature, risks, costs, potential gains and losses of this product and to help you compare it with other products.

<sup>38</sup> Первый и второй варианты указываются в зависимости от размера средств, которые может потерять потребитель. Третий вариант предупреждения указывается в случае, если средства потребителя не застрахованы Агентством по страхованию вкладов.

является простым и может быть сложным для понимания<sup>39</sup>».

Поскольку информирование розничного потребителя о возможных рисках приобретаемого финансового продукта является одной из важнейших целей КИД, представляется обоснованным размещать подразделы «Заголовок», «Название» и «Внимание» на титульной странице КИД.

Подразделы «Продукт», «Риски», «Комиссии и иные расходы» и «Условия “выхода” из продукта» заполняются в соответствии со спецификой каждого конкретного продукта.

В подразделе «Продукт» следует указывать информацию об основных характеристиках финансового продукта (в том числе вид, доход, порядок его расчета), а также раскрывать информацию о его эмитенте/производителе.

Подраздел «Риски» должен содержать информацию об основных присущих финансовому продукту рисках.

Однако поскольку финансовые продукты, в зависимости от своей природы, могут быть подвержены различным рискам, простое перечисление таких рисков может не иметь существенной ценности для потребителя в случае отсутствия у него соответствующего уровня знаний и опыта оценки указанных рисков. В связи с этим для обсуждения предлагается вопрос о возможности дополнительного отражения присущих финансовому продукту рисков в виде единой *цифровой и/или цветовой шкалы*.

Поскольку представление информации о рисках в виде шкалы является наглядным для потребителя и соответствует международной практике, целесообразно проработать вопрос формирования шкалы рисков на уровне саморегулируемых организаций в сфере финансовых рынков с привлечением профессионального и научного сообщества для формирования предложений по соответствующей методологии.

В подразделе «Комиссии и иные расходы» указывается информация об обязательных расходах, которые понесет потребитель при покупке и хранении финансового продукта.

«Условия “выхода” из продукта» должны содержать информацию об ограничениях и рисках, связанных с выходом из продукта (включая отчуждение прав по продукту, расторжение договора), и издержках, которые понесет потребитель.

В частности, по мнению Банка России, необходимо обращать внимание на случаи, когда договор заключается дистанционно, а его расторжение возможно только путем личного обращения потребителя в финансовую организацию.

Раздел **«Информация, обязательная для представления при наличии определенного условия»** заполняется с учетом следующего.

В случае предложения финансового продукта, регулируемого иностранным законодательством, обязательно заполнение подраздела «Применимое право». В данном подразделе указывается информация о законодательстве, в соответствии с которым регулируются права и обязанности по финансовому продукту, правоотношения, связанные с покупкой, хранением или продажей/выходом из финансового продукта, а также сведения о регулирующем и судебном органах, включая возможность разрешения спора путем обращения к финансовому уполномоченному в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Если в отношении приобретаемого финансового продукта обязателен внесудебный порядок разрешения споров, заполняется соответствующий подраздел «Порядок разрешения споров», содержащий информацию о порядке предъявления потребителем претензий лицу, обязанному по финансовому продукту, а также сведения о регулирующем органе.

В случае реализации финансового продукта через агента информация о последнем подлежит указанию в подразделе «Информация об агенте», включая полное наименование агента и реквизиты документа, на основании которого лицо наделено полномочиями агента.

С учетом разнообразия финансовых продуктов и присущих им характеристик в КИД предлагается также включить раздел **«Дополнительная информация»**, заполнение которого не является обязательным, но может упростить потребителю процесс принятия взвешенного решения о приобретении того или иного продукта.

В рамках указанного раздела может быть представлена следующая информация в составе соответствующих подразделов: «Цели», «Целевая аудитория», «Действия при невозможности исполнения обязательств обязанного по финансовому продукту лица», «Иная важная информация». В подразделе «Цели» отражается информация о возможных целях приобретения потребителем финансового продукта и о том, каким образом указанные цели достигаются.

Подраздел «Целевая аудитория» в случае заполнения должен содержать сведения о знаниях и опыте, которые, по мнению финансовой организации, необходимы (желательны) потребителю для понимания природы финансового продукта и связанных с ним рисков, возможных доходов и иных характеристик финансового продукта.

Представление аналогичной информации предусмотрено статьей 8 Regulation (EU) № 1286/2014. Указанной нормой предусмотрено включение в КИД описания категории частных инвесторов в контексте их способности нести инвестиционные потери и с учетом их инвестиционного горизонта<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> You are about to purchase a product that is not simple and may be difficult to understand.

<sup>40</sup> A description of the type or retail investor to whom the PRIIP is intended to be marketed, in particular in terms of the ability to bear investment loss and the investment horizon.

Методические рекомендации по порядку заполнения в КИД подраздела о целевой аудиторией представлены в статье 3 Commission delegated regulation (EU) 2017/653 of 8 March 2017. В частности, в указанном документе Европейской комиссии отмечается, что информация о целевой категории частных инвесторов должна отражаться с учетом потребностей, характеристик и задач соответствующей категории клиентов, для которых предназначен продукт. Отражение такой информации должно основываться на способности частного инвестора нести инвестиционные потери и его предпочтениях в отношении инвестиционного горизонта, теоретических знаниях и прошлом опыте, связанном со структурными и страховыми инвестиционными продуктами, а также финансовыми рынками.

### Требования к КИД

Заполнение шаблона КИД осуществляется в отношении одного финансового продукта. Такое заполнение, а также утверждение КИД обязана осуществлять финансовая организация, осуществляющая продажу<sup>41</sup> финансового продукта (в том числе в отношении финансовых продуктов, производителем которых она является). КИД также может быть утвержден агентом финансовой организации<sup>42</sup>.

КИД должен представлять собой стандартизированный документ, содержащий в доступной форме существенную информацию об инвестиционном продукте, объемом не более трех страниц формата А4. Указанный объем представляется достаточным для отражения ключевой информации о продукте при сохранении простоты и доступности такой информации для потребителя<sup>43</sup>.

Текст КИД должен легко читаться, то есть шрифты, дизайнерское оформление и корпоративный брендинг не должны отвлекать внимание потребителя от изложенной в КИД информации.

Использование узкоспециализированных терминов в КИД допускается только в той мере, в которой это необходимо в силу специфики финансового продукта и нормативных требований. В иных случаях информация должна излагаться с использованием общедоступной лексики.

Как указывает европейский законодатель<sup>44</sup>, КИД должен быть точным, честным, ясным и не вводящим в заблуждение.

Финансовые организации должны обеспечивать соответствие КИД требованиям законодательства и *актуальность информации*, содержащейся в КИД, на момент его представления. Осуществлять актуализацию КИД следует в случае изменения характеристик финансового продукта.

Представляется также обоснованной обязанность финансовой организации обеспечить соблюдение своими *агентами* порядка представления КИД и требований к его содержанию и форме.

Поскольку КИД является одной из форм раскрытия информации, он *не должен содержать маркетинговых и рекламных материалов*. То есть не допускается использование в КИД формулировок, способных влиять на объективный выбор потребителем финансового продукта. Указываемая в КИД информация должна в нейтральной форме отражать объективные характеристики финансового продукта без использования терминологии, способной ввести потребителя в заблуждение относительно преимуществ предлагаемого продукта по сравнению с продуктами, реализуемыми другими финансовыми организациями. Более того, в КИД также не должно быть ссылок на любые маркетинговые или рекламные материалы.

Европейский законодатель также в преамбуле к Regulation (EU) № 1286/2014 указывает на недопустимость связи КИД с любыми маркетинговыми материалами<sup>45</sup>.

Следует отметить, что представление потребителям КИД может способствовать развитию единого машиночитаемого формата представления информации о финансовых продуктах как робоэдвайзерам, которыми пользуются потребители, так и иным лицам, осуществляющим агрегирование информации о финансовых продуктах, в том числе с использованием автоматизированных систем.

В качестве одного из таких форматов Банк России полагает возможным рассмотреть формат XBRL на базе разработанной для указанной цели таксономии, поскольку он является не только форматом передачи данных, но и позволяет унифицировать и нивелировать избыточность передаваемой информации.

### 3.2. Перечень продуктов, по которым представляется КИД

Исходя из поступающих в Банк России жалоб потребителей, наибольшие трудности у последних возникают в отношении сложных финансовых продуктов, в связи с чем считаем целесообразным установить

<sup>41</sup> Вопрос предложения кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями эмитированных ими инструментов рассматривается с точки зрения правил продаж финансовой организацией, а не с точки зрения реализации инструментов эмитентом.

<sup>42</sup> За исключением страхового рынка, на котором агенты не являются поднадзорными Банку России.

<sup>43</sup> Схожей позиции придерживается Европейская комиссия, указывая в Annex 1 of Commission delegated regulation (EU) 2017/653 of 8 March 2017 'PRIIP manufacturers shall comply with the section order and titles set out in the template, which however does not fix parameters regarding the length of individual sections and the placing of page breaks, and is subject to an overall maximum of three sides of A4-sized paper when printed'.

<sup>44</sup> Статья 6 Regulation (EU) № 1286/2014.

<sup>45</sup> The key information document should be clearly distinguishable and separate from any marketing communications.

перечень финансовых продуктов, представление информации в форме КИД по которым является обязательным.

Так, например, в практике Европейского союза представление КИД обязательно для структурных и страховых инвестиционных продуктов, поскольку они могут быть сложными для понимания розничного инвестора<sup>46</sup>.

Полагаем, что включение тех или иных продуктов в указанный перечень должно основываться как на сложности их структуры и возможности защиты розничного потребителя в рамках российской правовой системы, так и на степени привычности финансового продукта для рядового потребителя (неквалифицированного инвестора).

По мнению Банка России, в перечень финансовых продуктов и инструментов, по которым представление КИД является обязательным (так называемая «красная группа»), должны быть включены:

- производные финансовые инструменты;
- структурные финансовые продукты;
- иностранные финансовые продукты (за исключением валют).

В рамках настоящего доклада термин «производный финансовый инструмент» используется в контексте подпункта 23 статьи 2 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» и Указания Банка России от 16.02.2015 № 3565-У «О видах производных финансовых инструментов».

Поскольку в настоящее время законодательство Российской Федерации не содержит определения структурного финансового продукта, под структурными финансовыми продуктами в целях настоящего доклада Банк России полагает возможным понимать продукты, определенные в Regulation (EU) № 1286/2014, а именно инвестиции (продукты), в которых сумма, подлежащая возврату розничному инвестору, подвержена колебаниям из-за воздействия на него финансового результата одного или нескольких активов, которые не были прямо приобретены розничным инвестором.

Иностранные финансовые продукты — это продукты, регулирование которых, включая порядок разрешения споров, осуществляется в соответствии с законодательством иностранного государства либо обязанным по которым является иностранное лицо.

Учитывая сложность и непривычность указанных продуктов для розничного потребителя, в случае их реализации финансовая организация должна обеспечить представление ему информации о таких продуктах в форме КИД.

При этом Банк России считает необходимым выделить группу продуктов («желтая группа»), представление КИД по которым рекомендуется для снижения рисков неправильного понимания клиен-

том сути продукта с учетом лучшей международной практики. Включение продуктов в указанную группу будет осуществляться на основании соответствующих предложений Банка России или саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, в том числе в случае выявления такой потребности исходя из анализа жалоб клиентов.

Не предполагается обязательным представление КИД по следующим продуктам («зеленая группа»)<sup>47</sup>:

- вклад с постоянной процентной ставкой (за исключением вкладов в драгоценных металлах);
- сберегательный сертификат с постоянной процентной ставкой;
- акции российских ПАО (обыкновенные и неконвертируемые привилегированные, за исключением привилегированных с преимуществом в очередности получения дивидендов);
- «простые»<sup>48</sup> облигации российских эмитентов (включая облигации с плавающим купоном, привязанным к одному (не к комбинации) из статистических (например, ключевая ставка, инфляция, ВВП) и финансовых индикаторов, качество функционирования которых признано Банком России удовлетворительным (например, MosPrime, RUONIA) и формирование которых не зависит от воли эмитента;
- сделки купли-продажи (спот) свободно конвертируемых валют без кредитного плеча;
- договор передачи личных сбережений физического лица (члена КПК) кредитному потребительскому кооперативу, договор займа между физическим лицом (членом и ассоциированным членом СКПК) и сельскохозяйственным кредитным потребительским кооперативом;
- договор займа между физическим лицом и МФО с постоянной процентной ставкой (физическое лицо — займодавец).

### 3.3. Порядок представления КИД

Реализация принципа раскрытия информации должна основываться не только на достоверности представляемых сведений, но и на ее своевременности. Потребитель не сможет сделать осознанный выбор в пользу того или иного финансового продукта, если соответствующая информация будет представлена ему после подписания договора и принятия на себя всех прав и обязанностей по продукту.

<sup>47</sup> Перечисленные продукты, по мнению Банка России, не могут перейти в «желтую группу», при этом перечень продуктов, по которым КИД может быть представлен по желанию финансовой организации, не ограничен.

<sup>48</sup> Простыми являются неконвертируемые облигации российских эмитентов без амортизации или индексации номинальной стоимости, не являющиеся бессрочными, субординированными или структурными, размещенные без обеспечения или с обеспечением в форме государственной гарантии и предусматривающие выплаты только денежными средствами в рублях, за исключением облигаций, размер дохода по которым зависит от поступлений по конкретному пулу активов.

<sup>46</sup> Regulation (EU) № 1286/2014.

С учетом изложенного представляется необходимым установить требование о представлении КИД до совершения сделки по приобретению финансового продукта. В случае совершения сделки в офисе финансовой организации КИД должен быть представлен на бумажном носителе способом, позволяющим определить его заблаговременное представление.

При этом потребитель должен однозначно понимать, какой документ он подписывает. Например, потребителем может осуществляться подписание КИД на бумажном носителе с собственноручным внесением в КИД следующей записи «КИД представлен до совершения сделки. Информация, содержащаяся в КИД, мной понята. Необходимые разъяснения получил».

Вместе с тем, поскольку осуществление сделок с финансовыми продуктами возможно удаленно, в том числе посредством сети Интернет, необходимо обеспечить ознакомление потребителя с информацией, содержащейся в КИД, посредством размещения КИД в приложении или на сайте финансовой организации. Полагаем целесообразным также предоставление потребителем отметки через мобильное приложение / торговый терминал / на сайте финансовой организации о факте ознакомления с КИД до совершения сделки. Соответствующая отметка должна иметь описание, содержащее прямую ссылку на КИД.

В отношении квалифицированных инвесторов предлагается установить обязанность представления КИД в случае поступления соответствующего требования инвестора, при этом такой инвестор должен быть уведомлен до совершения сделки о возможности предъявления указанного требования и получения КИД.

Схожая практика представления КИД содержится в законодательстве Европейского союза. Согласно статье 13 Regulation (EU) № 1286/2014 лицо, предлагающее или продающее структурный инвестиционный продукт, должно обеспечить представление КИД розничному инвестору заблаговременно, до того момента, как указанный инвестор свяжет себя обязательствами по контракту или предложению, связанному со структурным инвестиционным продуктом.

Основной формой представления КИД в соответствии со статьей 14 Regulation (EU) № 1286/2014 является представление КИД на бумажном носителе, если розничный инвестор не потребует иной формы.

Представление КИД посредством сайта финансовой организации, по мнению европейского законодателя, возможно только в случае одновременного соблюдения следующих условий:

- представление КИД посредством сайта является подходящим способом в контексте ведения бизнеса между розничным инвестором и лицом, предлагающим или продающим структурный инвестиционный продукт;
- розничный инвестор имел возможность выбора между представлением КИД на бумаге или через сайт

и осуществил выбор в пользу последнего способа, который может быть подтвержден;

- розничный инвестор был уведомлен в электронной или письменной форме об адресе сайта и его разделе, через который может быть осуществлен доступ к КИД;

- КИД является доступным посредством сайта, и его можно скачать и сохранить в течение всего времени, когда розничному потребителю может потребоваться содержащаяся в нем информация.

По мнению Банка России, порядок представления КИД может зависеть от сектора финансового рынка, в связи с чем финансовым организациям предлагается представить свою позицию по вопросу реализации озвученных в настоящем докладе форм представления КИД до совершения сделки.

### 3.4. Правовое регулирование вопросов представления КИД

На текущем этапе регулирование порядка представления информации на финансовом рынке не предусматривает представление продавцом информации о финансовых продуктах различных секторов финансового рынка в едином формате. Отдельные требования по информированию зафиксированы в различных правовых и нормативных актах.

Так, Федеральный закон «О рекламе»<sup>49</sup> устанавливает запрет на гарантии или обещания в будущем эффективности деятельности (доходности вложений) в рекламе финансовых услуг. Федеральным законом «О рынке ценных бумаг»<sup>50</sup> и принятым в соответствии с ним Указанием Банка России № 3921-У<sup>51</sup> установлены требования к раскрытию информации профессиональными участниками рынка ценных бумаг. К обязательной для раскрытия информации среди прочего отнесены образцы договоров, предлагаемые профессиональным участником рынка ценных бумаг своим клиентам при предоставлении им услуг (при наличии). Соответствующая информация подлежит размещению на официальном сайте профессионального участника рынка ценных бумаг. В случаях, установленных Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» и Положением Банка России от 30.12.2014 № 454-П<sup>52</sup>, эмитенты ценных бумаг обязаны раскрывать информацию в форме проспекта ценных бумаг, отчета эмитента, его бухгалтерской (финансовой) отчетности и сообщений о существенных фактах.

<sup>49</sup> Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

<sup>50</sup> Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

<sup>51</sup> Указание Банка России от 28.12.2015 № 3921-У «О составе, объеме, порядке и сроках раскрытия информации профессиональными участниками рынка ценных бумаг».

<sup>52</sup> Положение Банка России от 30.12.2014 № 454-П «О раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг».

Предполагается, что потребитель до покупки финансового продукта самостоятельно ознакомится со всей информацией. Однако на практике потребитель либо не знает о существовании такой информации, либо в силу отсутствия должного уровня знаний в области финансовых рынков не способен понять все существенные характеристики финансового продукта и присущие ему риски.

Как было указано в главе 3 настоящего доклада, саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка были утверждены внутренние стандарты, предусматривающие представление потребителю информации о продукте в форме КИД или схожего по содержанию паспорта финансового инструмента. При этом следует отметить, что утвержденные Национальной ассоциацией участников фондового рынка и Национальной финансовой ассоциацией внутренние стандарты предусматривают обязательное представление паспорта финансового инструмента только в отношении закрытого перечня поименованных инструментов. Представление информации о финансовых инструментах, не входящих в указанный перечень, осуществляется способом, выбранным профессиональным участником самостоятельно и по его усмотрению.

Для создания единой системы информирования потребителей о приобретаемых ими финансовых продуктах целесообразно обеспечить комплексный подход к совершенствованию регулирования, предусматривающий общие стандарты и форму представления информации, категории финансовых продуктов, по которым обязательно представление информации в форме КИД, а также ответственность финансовых организаций за нарушение установленных требований. В связи с изложенным Банк России предлагает профессиональному сообществу для обсуждения следующие подходы к регулированию.

Полномочия Банка России по введению обязанности финансовых организаций по представлению КИД потребителю до совершения сделки в отношении определенных категорий финансовых продуктов предполагается установить на уровне федерального законодательства путем закрепления полномочий Банка России по установлению требования к порядку представления информации потребителям и ее содержанию по всем секторам финансового рынка.

Целесообразно рассмотреть два возможных подхода к закреплению соответствующих полномочий: путем внесения изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>53</sup> либо посредством использования существующих компетенций с внесением изменений только в профильные федеральные законы, где отсутствует соответствующая компетенция, в том числе в Федераль-

ный закон «О банках и банковской деятельности»<sup>54</sup> и Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах»<sup>55</sup>.

Требования к содержанию КИД, включая обязательную, условно обязательную и дополнительную информацию, а также порядок представления и форму КИД, представляется целесообразным закрепить на уровне нормативного регулирования Банка России. При этом обоснованно также предоставление саморегулируемым организациям в сфере финансового рынка права устанавливать требования к содержанию дополнительной информации в КИД.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учитывая рост количества предлагаемых потребителю финансовых продуктов, а также их усложнение на фоне притока частных инвесторов на финансовый рынок, дальнейшее развитие финансового рынка невозможно без должного информирования розничного потребителя о существенных характеристиках приобретаемых им финансовых продуктов.

Своевременное представление ключевой информации о финансовом продукте позволит потребителю оценить с точки зрения имеющегося у него уровня знаний, отвечает ли тот или иной финансовый продукт его целям, готов ли он нести присущие такому продукту риски. Кроме того, имея представление о полной стоимости продукта, включая различного рода комиссии, розничный потребитель будет иметь возможность оценить влияние реализации негативного сценария на свое материальное благосостояние.

Представление достоверной информации о финансовом продукте до совершения сделки позволит повысить доверие к финансовым институтам, что в свою очередь будет способствовать повышению спроса на продукты финансового рынка и увеличению клиентской базы финансовых организаций.

Использование стандартизированной формы КИД при реализации финансовых продуктов позволит создать условия для роста конкуренции между финансовыми организациями посредством обеспечения возможности сравнивать не только сами организации, но и финансовые продукты и информированно выбирать лучшее предложение.

Таким образом, своевременное представление потребителю достоверной информации о приобретаемых финансовых продуктах в форме КИД должно стать одним из существенных факторов роста доверия граждан к финансовому рынку, а возможность приобретения инвестиционных инструментов, отвечающих целям и возможностям розничных потребителей, должна обеспечить рост их благосостояния.

<sup>53</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

<sup>54</sup> Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

<sup>55</sup> Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».