

Дата поступления рукописи в редакцию: 11.02.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 10.03.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-2-80-85

МАЛЫХ Владислав Александрович,
Студент 4 курса Юридического факультета
Финансового университета при Правительстве
Российской Федерации,
e-mail: vmalyh17@yandex.ru

Научный руководитель:
БЕЛОУСОВ Андрей Леонидович,
Кандидат экономических наук,
доцент Кафедры правового регулирования
экономической деятельности, Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации,
Москва, Российская Федерация,
e-mail: andreybelousov@mail.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ДУАЛИЗМ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

Аннотация. В статье рассматривается проблема институционального дуализма в системе государственного контроля на финансовом рынке РФ. Автор анализирует дихотомию пруденциального и поведенческого надзора, выявляя точки их противоречия и синергии. Особое внимание уделено коллизии компетенций Банка России и Роспотребнадзора на стыке финансового законодательства и норм о защите прав потребителей. В качестве решения предложены сценарии реформирования институтов во избежание регуляторной неопределённости.

Ключевые слова: банковский надзор, поведенческий надзор, пруденциальный надзор, Центральный Банк, Роспотребнадзор, институциональный дуализм, Служба по защите прав потребителей.

MALYKH Vladislav Aleksandrovich,
4th year student of the Faculty of Law,
Financial University under the Government
of the Russian Federation

Scientific supervisor:
BELOUSOV Andrey Leonidovich,
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

INSTITUTIONAL DUALISM IN THE SYSTEM OF CONSUMER PROTECTION FOR FINANCIAL SERVICES

Annotation. The article examines the problem of institutional dualism within the state control system of the financial market in the Russian Federation. The author analyzes the dichotomy between prudential and behavioral supervision, identifying points of their contradiction and potential synergy. Special attention is paid to the collision of competencies between the Bank of Russia and Rosпотребнадзор at the intersection of financial legislation and consumer protection norms. As a solution, the author proposes scenarios for institutional reform aimed at eliminating regulatory uncertainty and improving the efficiency of the supervisory framework.

Key words: banking supervision, behavioral supervision, prudential supervision, Central Bank, Rosпотребнадзор, institutional dualism, Consumer Protection Service.

Введение.

Центральный банк Российской Федерации (далее — Банк России, ЦБ) — это публично-правовой институт, выполняющий функции государственного органа, обладающий исключительным правом эмиссии национальной валюты и наделённый полномочиями по защите и обеспечению устойчивости рубля (согласно ст. 75 Конституции РФ), развитию и обеспечению стабильности финансового рынка государства. ЦБ действует независимо от органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 1 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Для успешного достижения своих целей и поддержки стабильности финансового рынка Российской Федерации, ЦБ, помимо прочих действий, осуществляет несколько видов надзора, которые важно разграничивать:

- Пруденциальный надзор. Его суть заключается в создании экономико-правовой среды, которая сможет обеспечить стабильность финансовой системы. Способами реализации функции пруденциального надзора в том числе выступают издание Центральным Банком нормативных актов, установление нормативов и требований к лицензируемым им организациям, анализ отчётности и применение мер воздействия за обнаруженные нарушения.
- Поведенческий надзор. Рядом учёных он определяется как самостоятельный и обособленный от пруденциального вид надзора, нацеленный непосредственно на защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. В настоящее время нет легального закрепления понятия поведенческого надзора, но его конструктивные элементы можно проследить в нормативных актах и рекомендациях ЦБ, правоприменительной практике Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг (далее — СЗПП) и дайджестах на информационных ресурсах ЦБ (Поведенческий надзор: практики и рекомендации | Банк России // Центральный банк Российской Федерации | Банк России URL: https://cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance/ (дата обращения: 08.02.2026)).
- Текущий (операционный) надзор. Согласно ст. 56 и ст. 76.1 № 86-ФЗ, по общему правилу, Банк России не вмешивается в оперативную деятельность финансовых организаций. Однако, согласно ст. 45.2 № 86-ФЗ, ЦБ осуществляет постоянный мониторинг состояния финансового рынка РФ.
- Надзор в Национальной платёжной системе (НПС). Это относительно новое направление, регулируемое ст. 31 № 86-ФЗ и № 161-ФЗ от 27.06.2011. Центральным объектом НПС выступает не финансовая устойчивость, а бесперебойность и безопасность транзакций.
- Надзор за профессиональными участниками финансового рынка. Был введен в функционал ЦБ в 2013, когда в результате поглощения ФСФР в ведение ЦБ перешли брокеры, депозитари, страховщики и другие ПУФР.
- Надзор в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Осуществляется ЦБ совместно с Росфинмониторингом и основывается преимущественно на № 115-ФЗ. Его цель — определение законности происхождения денег и недопущения финансирования незаконной деятельности.
- Валютный контроль. Также осуществляется ЦБ совместно с иными уполномоченными органами на основе № 173-ФЗ от 10.12.2003 «О валютном регулировании и валютном контроле» для контроля оттока валюты за рубеж.

В рамках настоящей работы мы предлагаем остановиться на рассмотрении разграничения полномочий в рамках поведенческого надзора. Несмотря на отсутствие прямого законодательного указания, в Российской Федерации сформировалась система дуалистического надзора, где функции по защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг распределены между Центральным Банком и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Вопрос о государственном контроле и защите прав потребителей на финансовом рынке является предметом внимания широкого круга исследователей, что обусловлено социальной значимостью этой сферы. Социально-экономические предпосылки необходимости пристального государственного контроля и выработки особых защитных механизмов в своей работе «Защита прав и интересов потребителей финансовых услуг» раскрывает доцент И.В. Игнатьева [2], отмечая неравенство сторон финансовых правоотношений через сравнение рекордного роста рынка финансовых организаций и низкой правовой и финансовой грамотности населения, сопряжённых со сложным финансовым законодательством.

Институциональный аспект и структура властных субъектов выступают объектом внима-

ния магистранта О.В.Кошкаровой [3] в статье «Система органов, участвующих в защите прав потребителей банковских услуг». Автор анализирует систему властных институтов, участвующих в защите прав и законных интересов потребителей, как многоуровневый механизм. Вместе с тем, несмотря на научный интерес к проблеме разграничения полномочий надзорных институтов, проблема институционального дуализма — в частности, пересечения компетенций ЦБ и Роспотребнадзора — остаётся недостаточно разработанной.

По мнению авторов, такой дуализм контролирующих органов создаёт правовую неопределённость как для самих финансовых организаций, так и для потребителя. Компании оказываются под риском двойного административного давления, а потребители могут столкнуться с проблемой циклической переадресации своих обращений между ведомствами.

1. Дихотомия надзора: пруденциальный и поведенческий подходы.

В современной доктрине банковского права и правоприменительной практике Банка России сформировался дуалистический подход к надзорной деятельности, один из важнейших витков которого произошёл 3 марта 2014 года с созданием в составе центрального аппарата ЦБ Службы Банка России по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров. Но для эффективного регулирования финансового рынка важно выстроить четкие границы взаимодействия и влияния схожих на первый взгляд пруденциального и поведенческого надзоров. Несмотря на применение различных инструментов и фокусировку на разных аспектах банковской деятельности, оба вида надзора преследуют единую цель — поддержание стабильности финансовой системы и её надёжности в глазах потребителей и других участников.

Пруденциальный надзор является базисом банковского регулирования. Он в первую очередь фокусируется на финансовом состоянии игроков рынка: возможности отвечать по обязательствам, размере их капитала, ликвидности и качестве активов.

Из объекта его внимания следует цель: защитить интересы кредиторов (в том числе вкладчиков) от риска потери средств и не допустить системные кризисы путём предотвращения неплатёжеспособности финансовых организаций. В основе пруденциального надзора лежит широкий спектр документов: от федеральных законов до положений, инструкций, базовых стандартов, указаний Банка России и входящих в них нормативов группы «Н». Как отмечают в своей работе доцент Белоусов А.Л. и Апостолов А., для обеспечения стабильности финансового рынка и преду-

преждения системных кризисов, для системно значимых кредитных организаций Центральный Банк могут разрабатываться особые нормативы [1]. Этот тезис, на наш взгляд, подчёркивает важность гибкости пруденциального надзора и возможность его разделения для финансовых организаций в зависимости от их влияния на финансовую систему.

В доктрине, в том числе профессором А.А. Ситником, выделяются несколько уровней пруденциального надзора в зависимости от того, на какое количество субъектов распространяется воздействие. Так, выделяется макропруденциальный надзор, осуществляемый с целью обеспечения стабильности финансовой системы в целом, и микропруденциальный, ориентированный на отслеживание устойчивости конкретной финансовой организации [5]. Таким образом, пруденциальный надзор можно охарактеризовать следующим вопросом: «сможет ли финансовая организация выполнить свои обязательства?».

Поведенческий надзор, как уже упоминалось выше, — относительно новый институт банковского надзора в российском праве, обусловленный созданием Службы Банка России по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров (которая в дальнейшем была переименована в Службу по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг). Его фокус направлен не на финансовое состояние профессиональных участников финансового рынка, а на порядок их взаимодействия с потребителем: стандарты продаж, особенности предложения и реализации услуг, информационное взаимодействие с потребителем и качество раскрытия информации. Важным шагом развития поведенческого надзора является переименование СЗПП, которое указывает на расширение фокуса работы подразделения с пресечения нарушений на контроль за инклюзивностью и понятностью цифровых финансовых сервисов, что сокращает цифровой разрыв между различными категориями населения и повышает процент вовлечённого населения.

В отличие от пруденциального надзора, инструментарий которого включает широкий спектр документов, поведенческий надзор оперирует в первую очередь принципом добросовестности, закреплённом ст. 10 ГК РФ, и доверием потребителя и ЦБ к поставщикам финансовых услуг. Необходимость поведенческого надзора обусловлена неравенством участников: рядовой потребитель всегда обладает меньшей информацией и меньшим объёмом ресурсов в отличие от финансовой организации, куда он обратился, что создаёт почву для злоупотреблений. К таким злоупотреблениям относятся как широко известные

скрытые комиссии, сложные и неоднозначные условия договоров, так и менее известные широкому кругу лиц манипулятивные приёмы, используемые в UX-дизайне сайтов и приложений, предоставляющих доступ к финансовым услугам, несвоевременное или некачественное информирование клиентов о сложных финансовых продуктах и др. Более подробный список злоупотреблений и мер по борьбе с ними можно найти на сайте Банка России в специальном разделе, который регулярно обновляется и пополняется новыми практиками (Поведенческий надзор: практики и рекомендации | Банк России // Центральный банк Российской Федерации | Банк России URL: https://cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance/ (дата обращения: 08.02.2026)). Таким образом, поведенческий надзор можно охарактеризовать следующим вопросом: «финансовая организация действует добросовестно или злоупотребляет своим финансовым превосходством над потребителем?».

Поскольку, несмотря на разные цели надзоров, они всё равно тесно связаны и дополняют друг друга, авторы считают излишним их распределение между несколькими органами. Помимо дублирования части функционала, создаётся риск повышения административной нагрузки на финансовые организации и циклической переадресации обращений потребителя между ведомствами.

2. Дихотомия институтов надзора.

В связи с неоднородностью способов регулирования Банком России правоотношений между финансовыми организациями и потребителями было необходимо также создать профильные органы, которые отвечали бы за них. Таким образом, в структуре ЦБ РФ появились профильные подразделения, отвечающие в первую очередь за пруденциальный надзор за финансовыми организациями (Служба текущего банковского надзора, Департамент страхового рынка, Департамент инвестиционных финансовых посредников и др.), и Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг, которая осуществляет поведенческий надзор и соблюдение прав потребителей всеми видами финансовых организаций.

Важно отметить, что в субъектный состав органов защиты потребителей финансовых услуг, помимо СЗПП, входит также Роспотребнадзор. По мнению авторов, причиной институционального дуализма является коллизия правовых норм, ведущая к образованию значительных пробелов в праве. С одной стороны, деятельность финансовых организаций регулируется специальным законодательством, надзор за соблюдением которого возложен на Банк России. Примером прямого указания на это выступают ст. 16 «О потребительском

кредите (займе)» и ст. 10 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Возникающие таким образом ограничения Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг раскрывает в работе аспирант МФЮА Л.А. Куракина [4], отмечая, что, по смыслу ст. 16 № 353-ФЗ, органы Роспотребнадзора не могут ссылаться при осуществлении надзорной деятельности на нормы ФЗ, надзор за соблюдением которых осуществляет Центральный Банк России, что ведёт к риску защиты нарушенных прав слабой стороны.

С другой стороны, по смыслу преамбулы и ст. 17 Закона РФ «О защите прав потребителей», становится ясным, что ЗоЗПП распространяется также на потребителей финансовых услуг, но с некоторыми особенностями. Защиту прав потребителей финансовых услуг также подтверждает и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей», п.3 которого определяет дефиницию финансовой услуги по смыслу законодательства о защите прав потребителей, а п.51 разъясняет границы права кредитных организаций на уступку требований к физическим лицам по кредитным договорам.

Отдельный интерес вызывает факт того, что Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека детально раскрывает полномочия Роспотребнадзора в сфере, например, санитарно-эпидемиологического надзора, но не содержит указаний на полномочия в сфере защиты потребителей финансовых услуг. Несмотря на это, ведомство всё равно осуществляет деятельность по защите прав потребителей финансовых услуг, что подтверждается следующим:

- Официальный сайт ведомства содержит информацию о наличии полномочий Роспотребнадзора в сфере защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг (О защите прав потребителей финансовых услуг // Роспотребнадзор URL: https://rospn.gov.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=9211 (дата обращения: 08.02.2026)). Также существует Письмо от 10.11.2008 № 01/12725-8-32 «О практике применения судами законодательства о защите прав потребителей (по делам с участием территориальных органов Роспотребнадзора)», которое обобщает правоприменительную практику в области государственного контроля за соблюдением требований законодательства о защите прав потребителей при предоставлении гражданам кредитов и иных финансовых услуг, но, на наш

взгляд, этого все ещё недостаточно для участия Роспотребнадзора в защите слабой стороны финансовых правоотношений, так как письма не являются нормативно-правовыми актами и не выполняют правоустанавливающие функции.

- Обширная судебная и административная практика, где Роспотребнадзор защищает права клиентов, пострадавших от недобросовестного поведения финансовых организаций. Например, дело А40-37144/2021, в рамках которого ПАО «Почта Банк» оспаривал решение Роспотребнадзора о привлечении его к ответственности за введение потребителя в заблуждение относительно потребительских свойств оказываемой услуги по предоставлению потребительского кредита (о размере выдаваемых кредитных средств и сроке их возврата, невозможности получения кредита без дополнительных платных услуг).
- В противоположность предыдущему примеру, где решение Роспотребнадзора о применении санкций в отношении финансовой организации было обоснованным, существует судебная практика, где ведомство допустило ошибки в квалификации правоотношений, из-за чего банку было необходимо доказывать свою правоту в нескольких инстанциях. В банковской практике распространено использование дополнительных соглашений между кредитором и заёмщиком, снижающих базовую процентную ставку при соблюдении определённых условий (например, на период получения заёмщиком заработной платы на счёт в банке, наличие трудовых отношений с партнёром банка и т.д.). При прекращении этих условий ставка возвращается к прежнему уровню. Роспотребнадзор, в свою очередь, нередко квалифицирует такой возврат как незаконное одностороннее изменение условий договора, ущемляющее права потребителя. Судебная практика демонстрирует неоднородность по данному вопросу, даже в отношении одних и тех же субъектов, что подчёркивают эксперты Ассоциации Российских Банков.

Ряд судов признаёт такие условия законными, рассматривая их как согласованное сторонами обусловленное исполнение обязательства. В соответствии с решением АС Псковской области по делу № А52-1691/2014 от 28.10.2014 г., оставленным в силе Постановлением АС СЗО от 14.04.2015 г., был признан недействительным пункт Предписания об устранении нарушений прав потребителей, вынесенного в отношении

ПАО «Росбанк» в связи с вышеуказанными условиями договоров с потребителями. Аналогичная позиция закреплена в Постановлении ФАС Поволжского округа от 03.12.2013 по делу № А72-3228/2013, а также в ряде актов судов общей юрисдикции.

Однако по аналогичным спорам, как было отмечено выше, позиции судов значительно отличаются. Так, в соответствии с Решением АСГМ по делу № А40-193516/2017 от 17.01.2018 г., заявление ПАО «Росбанк» об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности и предписания Управления Роспотребнадзора по Ивановской области, вынесенных по идентичным основаниям, было оставлено без удовлетворения.

Как следует из приведённых выше примеров, помимо участия Роспотребнадзора и Центрального Банка в делах по защите прав и законных интересов потребителей, возникает риск включения в соответствующие правоотношения третьего органа — Федеральной антимонопольной службы. Это заявление подкрепляется также анализом доктрины и юридической практики. Доктринальную предпосылку этого тезиса можно найти в статье доцента И.В. Игнатьевой [2], где отмечается, что понятия «финансовая организация» и «финансовые услуги» федерального закона «О защите конкуренции», изначально предназначенного для целей деятельности ФАС, нашли активное применение в судебной и иной юридической практике. Практическую предпосылку — в судебном деле № А74-18484/2018, где ООО «Эльдорадо» оспаривало решение регионального УФАС о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства РФ о рекламе. Было установлено, что за рекламируемой заявителем беспроцентной рассрочкой скрывался кредитный договор под определённый процент с третьими лицами. Этот прецедент указывает на то, как тесно может пересекаться компетенция разных органов в одной: компетенция ФАС в части рекламы, ЦБ или Роспотребнадзора — в части недобросовестно заключённого кредитного договора. Следовательно, без легального закрепления более детализированного распределения полномочий институтов может возникнуть конфликт разграничения предметов ведения, до разрешения которого может претерпевать вред и убытки сам потребитель.

Заключение.

Таким образом, можно сделать вывод, что в системе российских институтов надзора в финансовом секторе существует феномен дихотомии, имеющей предпосылки перерождения в ещё

более сложную систему — трихотомию. Такое разделение контролирующих органов создаёт правовую неопределённость как для самих финансовых организаций, так и для потребителя. Компании оказываются под риском двойного административного давления, а потребители могут столкнуться с проблемой циклической переадресации своих обращений между ведомствами. Следовательно, мы предлагаем обратить внимание на возможность проведения одного из двух экспериментов.

Суть первого эксперимента заключается в концентрации поведенческого контроля в руках мегарегулятора, обладающего необходимой экспертизой для оценки финансовых правоотношений. Кроме того, такая концентрация усилит синергию поведенческого и пруденциального надзоров, о которых было сказано в первом разделе настоящей статьи. Благодаря полному погружению Банка России в возникающие на потребительском рынке финансовых услуг правоотношения, регулятор будет иметь возможность быстрее выявлять повторяющиеся паттерны недобросовестности и трансформировать их в пруденциальные нормы.

Продолжая мысль магистранта О.В. Кошкарновой [3], суть второго предлагаемого нами эксперимента — нормативно закрепить порядок направления обращений в надзорные институты, установив их чёткую иерархию. В качестве первичного звена мы предлагаем закрепить Роспотребнадзор (и его территориальные органы), который более знаком потребителям и который сможет разрешать несложные споры, имеющие более массовый характер. Второй инстанцией — Центральный Банк (и его территориальные/региональные органы), обладающий большей экспертизой в решении и обжаловании сложных дел. Последней инстанцией защиты прав потребителей мы предлагаем закрепить судебную защиту в случае неудовлетворённости сторон вынесенными первыми двумя инстанциями решениями. По итогам проведения первого или второго эксперимента может быть принято решение либо о полной передаче полномочий по защите прав потребителей финансовых услуг в ведение СЗПП ЦБ РФ, либо о сохранении прежнего правового положения ведомств.

Список литературы:

- [1] Белоусов А.Л., Апостолов А. Генезис и регулирование системно значимых банков // Финансы и кредит. — 2019. — Т. 25, № 2. — С. 326 — 335. <https://doi.org/10.24891/fc.25.2.326>
- [2] Игнатьева, И. В. Защита прав и интересов потребителей финансовых услуг / И. В. Игнатьева. — Текст : непосредственный // Право и государство: теория и практика. — 2025. — № 2. — С. 226–229. — DOI: 10.47643/1815-1337_2025_2_226.
- [3] Кошкарлова, О. В. Система органов, участвующих в защите прав потребителей банковских услуг / О. В. Кошкарлова. — Текст : непосредственный // Вестник магистратуры. — 2021. — № 9-2 (120). — С. 79–82.
- [4] Куракина, Л. А. Особенности и актуальные проблемы защиты прав потребителей финансовых услуг / Л. А. Куракина. — Текст : непосредственный // Вестник МФЮА. — 2016. — № 4. — С. 176–184.
- [5] Ситник А. А. Поведенческий надзор на финансовом рынке // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 3. — С. 41–51. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.196.3.041-051.

References:

- [1] Belousov A.L., Apostolov A. Genesis and Regulation of Systemically Important Banks//Finance and Credit. — 2019. - T. 25, NO. 2. - S. 326-335. <https://doi.org/10.24891/fc.25.2.326>
- [2] Ignatiev, I.V. Protection of the rights and interests of consumers of financial services/I.V. Ignatiev. - Text: immediate//Law and state: theory and practice. — 2025. — № 2. - S. 226-229. — DOI: 10.47643/1815-1337_2025_2_226.
- [3] Koshkarova, O. V. System of bodies involved in protecting the rights of consumers of banking services/O. V. Koshkarova. - Text: direct//Bulletin of the magistracy. — 2021. — № 9-2 (120). - S. 79-82.
- [4] Kurakina, L. A. Features and current problems of protecting the rights of consumers of financial services/L. A. Kurakina. - Text: direct//MFLA Bulletin. — 2016. — № 4. - S. 176-184.
- [5] Sitnik A. A. Behavioral supervision in the financial market//Lex russica. — 2023. - T. 76. — № 3. - S. 41-51. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.196.3.041-051.

