

Институт финансового уполномоченного — новый механизм обеспечения баланса частных и публичных интересов в финансовой сфере

Аннотация. В статье рассматривается новый правовой институт финансового уполномоченного: его место и роль в системе защиты прав потребителей, базовые предпосылки создания и основные принципы организации и работы. Описаны основы публично-правового статуса финансового уполномоченного, критерии отнесения споров к его компетенции и порядок их рассмотрения. Исследованы механизмы, обеспечивающие независимость, беспристрастность вынесения решений, повышение доступности правосудия для граждан, а также инструменты, стимулирующие пропотребительскую корректировку поведения участников финансового рынка. В статье изучаются заложенные в новом правовом регулировании механизмы, балансирующие публичный интерес защиты прав потребителей с частными интересами граждан и финансовых организаций, являющихся участниками регулируемых процессов. Сделан анализ первых результатов правоприменения, оценка обозначившихся тенденций. На основе статистических данных сделан вывод о том, что для граждан процесс разрешения споров с финансовой организацией стал проще, доступнее и быстрее. Что касается корректировки поведения участников рынка, то про уверенную статистику говорить еще рано. Вместе с тем данные показывают, что некоторая корректировка наметилась.

Ключевые слова: новый правовой институт; защита прав потребителей; финансовый уполномоченный; институт финансового уполномоченного; публичный интерес; доступность правосудия; правовое регулирование; порядок рассмотрения споров; финансовое право; финансовые услуги.

Для цитирования: Климов В. В. Институт финансового уполномоченного — новый механизм обеспечения баланса частных и публичных интересов в финансовой сфере // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 5. — С. 35—41. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.114.5.035-041.

© Климов В. В., 2020

* *Климов Виктор Владимирович*, финансовый уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг в сфере страхования
Старомонетный пер., д. 3, г. Москва, Россия, 119017
kfp@msal.ru

The Concept of Financial Commissioner — a New Mechanism for Ensuring the Balance between Private and Public Interests in the Financial Area

Viktor V. Klimov, Financial Commissioner for Consumers, Financial Services in Insurance
per. Staromonetnyy, d. 3, Moscow, Russia, 119017
kfp@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the new legal concept, namely, the concept of a financial commissioner: his place and role in the system of consumer protection, basic prerequisites of creation and basic principles of his or her work. The author focuses on the foundations of the public legal status of the financial commissioner, the criteria for attributing disputes to his jurisdiction and the procedure for their consideration. The author has investigated the mechanisms applied to ensure independence, impartiality of decision-making, increase of access to justice for citizens, as well as tools to stimulate pro-consumer behavior of the financial market participants. The paper examines the mechanisms underlining the new legal regulation balancing the public interest of consumer protection with the private interests of citizens and financial organizations participating in the processes under consideration. The paper provides the analysis of the first results of enforcement and evaluates the trends. Based on statistics, it is concluded that for citizens the process of resolving disputes with a financial organization has become easier, more accessible and faster. As for changes and adjustments in the behavior of market participants, it is too early to talk about reliable data. However, the data show that some improvements have taken place.

Keywords: new legal concept; protection of consumer rights; financial commissioner; concept of financial commissioner; public interest; accessibility of justice; legal regulation; dispute resolution procedure; financial law; financial services.

Cite as: Klimov VV. Institut finansovogo upolnomochennogo — novyy mekhanizm obespecheniya balansa chastnykh i publichnykh interesov v finansovoy sfere [The Concept of Financial Commissioner — a New Mechanism for Ensuring the Balance between Private and Public Interests in the Financial Area]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(5):35—41. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.114.5.035-041. (In Russ., abstract in Eng.).

Система защиты прав потребителей в нашей стране опирается на Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹. По мнению многих экспертов, работающих в этой сфере, его нормы изначально не были ориентированы на сферу финансовых услуг. Например, к самому массовому виду страхования — ОСАГО, запущенному в 2002 г., нормы этого Закона стали применяться только с 2012 г., после разъяснений, изложенных в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»², то есть спустя почти 10 лет после начала массового использования этого страхового продукта.

Такая неприспособленность породила ряд проблем как для потребителей финансовых услуг, так и для участников финансового рынка. И в последние годы эта сфера стала объектом серьезного внимания не только для регулятора и законодателей, но и для политического руководства страны.

В частности, на заседании президиума Госсовета 18 апреля 2017 г. по вопросу «О национальной системе защиты прав потребителей» именно вопросам финансового рынка было уделено большое внимание. По итогам появились поручения, касающиеся совершенствования защитных механизмов для потребителей финансовых услуг, противодействия недобросовестным практикам и нелегальной деятельности

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

² ПГ. 2012. № 156.

на финансовом рынке, и, что важно, поручение о кодификации законодательства в сфере защиты прав потребителей³. Возможно, это приведет к систематизации разбросанных по отдельным законам норм, появлению отдельного раздела в будущем кодексе или отдельного закона, обеспечивающего защиту прав потребителей в финансовой сфере.

За последние несколько лет в этой сфере произошло немало изменений, достаточно сказать о самых существенных из них:

- в 2013 г. принят Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»⁴, регламентирующий взаимодействие финансовых организаций с физическим лицом — потребителем финансовой услуги и содержащий ряд норм, защищающих последнего;
- в 2015 г. в Федеральном законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»⁵ появился специальный раздел, описывающий процедуры банкротства физических лиц;
- наконец, в 2018 г., после долгого обсуждения, Федеральным законом от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»⁶ был создан институт финансового уполномоченного (омбудсмена).

Все эти инициативы имели очень непростой путь. Например, с даты первого чтения в Государственной Думе в 2014 г. до принятия закона об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг прошло почти 4 года. Очевидно, что все это время шел поиск баланса интересов государства, потребителей и участников финансового рынка.

Итак, в 2018 г. Закон был принят, институт создан и начал свою работу.

Из чего же исходили регулятор, законодатели и эксперты при обсуждении, принятии Закона и чем руководствуется Служба финансового уполномоченного, осуществляя его правоприменение?

В первую очередь из того, что потребитель — слабая сторона в отношениях с финансовой организацией и нуждается в особой защите. Это обусловлено несколькими факторами.

Во-первых, в силу того, что деньги — весьма специфический товар, финансовый рынок сложно регулируется и человеку, не работающему профессионально в этой сфере, довольно сложно разобраться в существующих правилах. Обычный потребитель не обладает специальными знаниями и навыками на финансовом рынке, вплоть до того, что может действовать во вред собственным интересам. При этом его действия на финансовом рынке могут иметь для него и его семьи весьма серьезные и длительные последствия.

Во-вторых, финансовые услуги предоставляются в основном довольно крупными компаниями. В интересах устойчивости финансовых рынков к юридическим лицам — участникам предъявляются специальные требования регулятора к их капиталу, управлению, инфраструктуре и пр. Соответственно, финансовые организации располагают несоизмеримо большими ресурсами — финансами, штатом компетентных юристов и пр.⁷ Поэтому для потребителя свобода договора на практике трансформируется в свободу только одного формата — заключить предлагаемый стандартный договор или отказаться от услуги, а в случае возникновения спора с финансовой организацией он слабая сторона.

Высокая социальная значимость перечисленных вопросов обусловила признание защиты прав потребителей в финансовой сфере

³ Перечень поручений по итогам заседания президиума Госсовета по вопросу развития национальной системы защиты прав потребителей // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/54580> (дата обращения: 01.11.2019).

⁴ СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6673.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

⁶ СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

⁷ *Merricks W.* General Insurance, the Public Interest, and the Ombudsman // Institute of Actuaries. URL: <https://www.actuaries.org.uk/system/files/documents/pdf/merrick.pdf> (дата обращения: 01.11.2019).

публичным интересом. Вместе с тем существует и экономическая сторона дела. Финансовый рынок весьма чувствителен к доверию потребителей. Здесь доверие потребителя в явном виде конвертируется в экономику, способствуя росту продаж, инвестиций и прибыли. И это уже прямо коррелирует с частными интересами участников отрасли. Поэтому созданный правовой институт является не только инструментом защиты частных интересов конкретного гражданина и не только средством решения социально значимой задачи государства — защиты прав потребителей, но и сложным механизмом, влияющим на баланс публичных и частных интересов в финансовой сфере.

Безусловно, каждый гражданин имеет право обратиться в суд за защитой своих законных прав. Однако в представлении обывателя это сложно, долго, требует специальных компетенций. При этом существенные затраты и привлечение специалистов не гарантируют ожидаемого результата.

Институт финансового уполномоченного создавался как ответ на перечисленные вызовы. Он позволяет осуществить урегулирование спора без обращения в суд, сделать это просто, быстро и бесплатно. Составление и подача обращения не требуют от потребителя специальных знаний — достаточно заполнить простую форму на сайте и приложить к ней необходимые материалы.

Обращение потребителя рассматривается в течение 15 рабочих дней, вместе с тем его рассмотрение может быть приостановлено не более чем на 10 рабочих дней для проведения технической экспертизы.

Отсутствие территориальных органов и специализация обеспечивают быстрое формирование единообразной правоприменительной практики, минимизацию ошибок, предсказуемость. Информация о принятых решениях и обобщенная практика рассмотрения споров подлежат обязательному раскрытию.

Финансовый уполномоченный независим от органов государственной власти, иных организаций и должностных лиц в силу закона. Это обеспечивает объективность и непредвзятость в процессе урегулирования споров.

Решение, принятое финансовым уполномоченным по спору, обязательно для исполнения сторонами. В случае неисполнения финансовой организацией решения потребителю выдается удостоверение, являющееся исполнительным документом. Если одна из сторон не удовлетворена решением, она имеет право обратиться в суд в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Правовой основой для деятельности финансового уполномоченного является Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (далее — Закон № 123-ФЗ).

Финансирование деятельности нового института осуществляется из нескольких источников. Единовременный взнос учредителя, Банка России, позволил запустить работу института, но постоянным источником финансирования являются взносы финансовых организаций. Размер взноса зависит от количества обращений, поступивших и рассмотренных финансовым уполномоченным в отношении этой финансовой организации: он определяется путем умножения количества обращений в отношении финансовой организации, принятых к рассмотрению, на ставку, определяемую Советом Службы финансового уполномоченного. Кроме того, предусмотрена плата за рассмотрения обращений для лиц и организаций, которые приобрели право требования у потребителя по договору цессии. Размер платы устанавливается также Советом Службы.

Формируемый таким образом фонд принадлежит Службе финансового уполномоченного. По характеру собственности он не может быть отнесен в полной мере ни к государственной, ни к частной. Фонды, формируемые и расходуемые таким способом, можно было бы считать публичной собственностью, но такого формата российским законодательством не предусмотрено. Это не уникальная ситуация — подобная коллизия характерна для всех негосударственных некоммерческих организаций, фонды которых формируются взносами с определенным целевым назначением.

Вместе с тем такой порядок финансирования деятельности является важным фактором обеспечения независимости Службы финансового

уполномоченного, беспристрастности и объективности рассмотрения споров финансовыми уполномоченными.

Финансовый уполномоченный рассматривает споры, отвечающие определенным критериям. Финансовый уполномоченный рассматривает спор только в связи с обращением к нему потребителя с требованием к финансовой организации. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона № 123-ФЗ под потребителем финансовых услуг понимается физическое лицо, являющееся стороной договора, либо лицом, в пользу которого заключен договор, либо лицом, которому оказывается финансовая услуга в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. В случае перехода к третьему лицу права требования потребителя к финансовой организации финансовый уполномоченный рассматривает спор в связи с обращением третьего лица, при этом у указанного лица также возникают обязанности, предусмотренные Законом № 123-ФЗ.

Требование потребителя должно носить имущественный характер. При этом не подлежат рассмотрению требования:

- о компенсации морального вреда;
- о возмещении убытков в виде упущенной выгоды;
- о взыскании обязательных платежей и санкций;
- связанные с трудовыми, семейными, административными, налоговыми правоотношениями;
- связанные с банкротством юридических и физических лиц.

В соответствии с мировой практикой и российскими экономическими реалиями предельный размер требований, подлежащих рассмотрению финансовым уполномоченным, ограничен суммой 500 000 руб. Исключение составляют требования потребителя, вытекающее из нарушения порядка страхового возмещения страховщиком, осуществляющим деятельность по ОСАГО, — такие требования рассматриваются финансовым уполномоченным независимо от их размера.

Финансовый уполномоченный рассматривает обращения потребителей только в отно-

шении финансовых организаций, обязанных, согласно Закону № 123-ФЗ, организовать взаимодействие с финансовым уполномоченным, а также финансовых организаций, взаимодействующих с финансовым уполномоченным на добровольной основе.

Кроме того, установлено ограничение по срокам давности. Финансовый уполномоченный рассматривает обращение, если со дня, когда потребитель узнал или должен был узнать о нарушении своего права, прошло не более 3 лет.

Досудебный порядок урегулирования споров организован таким образом, чтобы обеспечить обязательность его соблюдения потребителем и финансовой организацией, не лишая стороны права на судебную защиту. Если спор относится к категории, подлежащей рассмотрению финансовым уполномоченным, потребитель вправе обратиться в суд только после обращения к финансовому уполномоченному. При этом до обращения к финансовому уполномоченному потребитель должен направить заявление-претензию в саму финансовую организацию, которая, в свою очередь, обязана направить ответ потребителю в течение 15 рабочих или 30 календарных дней в зависимости от способа направления потребителем заявления-претензии. При несогласии с ответом финансовой организации или неполучении ответа в установленный срок потребитель направляет обращение финансовому уполномоченному, по результатам рассмотрения которого финансовый уполномоченный принимает решение. В случае несогласия с решением, непринятия решения финансовым уполномоченным, а также в случае прекращения рассмотрения без принятия решения по обращению потребитель вправе обратиться в суд. Устроенный таким образом механизм призван снизить издержки потребителя и повысить его доверие к финансовой системе, что отчасти подтверждается практикой работы 2019 г.

Более сложной задачей, эффективность решения которой еще предстоит исследовать, является стимулирование участников рынка к корректировке поведения в отношении потребителей. Законом № 123-ФЗ и принятыми

на его основании решениями Совета Службы финансового уполномоченного установлено несколько таких механизмов обратной связи.

Как уже отмечалось, финансирование деятельности Службы финансового уполномоченного осуществляется за счет взносов финансовых организаций. При этом размер взноса зависит от исхода рассмотрения спора. В случае отказа в удовлетворении требований потребителя, а также в случае достижения соглашения между сторонами в ходе рассмотрения спора взнос не уплачивается. Добровольное исполнение решения финансового уполномоченного признается надлежащим исполнением обязательства финансовой организации перед потребителем. В случае неисполнения решения суд может взыскать с финансовой организации в пользу потребителя штраф в размере 50 %.

Расчет размера требований потребителя, подлежащих удовлетворению, производится финансовым уполномоченным на основании Закона № 123-ФЗ (потребитель может не знать нюансов правового регулирования, финансовая организация — профессиональный участник рынка знать их обязана). Такой подход обеспечивает единообразие практики и ее предсказуемость.

Информация о наименованиях финансовых организаций, о количестве поступивших в отношении них обращений и о результатах их рассмотрения подлежит опубликованию. Международный опыт показывает, что подобное независимое потребительское рейтинговое участие участников рынка может быть весомым фактором их конкурентоспособности.

Наконец, важнейшей составляющей описанного механизма стимулирования является предусмотренная Законом № 123-ФЗ возможность для финансовой организации урегулировать спор с потребителем в рамках обязательного

претензионного порядка до его обращения к финансовому уполномоченному или в суд.

Таким образом, начавшееся с 1 июня 2019 г. правоприменение уже позволяет делать осторожные выводы об эффективности нового правового института в защите интересов граждан — потребителей финансовых услуг. Для граждан процесс разрешения споров с финансовой организацией стал проще, доступнее и быстрее. Важно, что базовые принципы, заложенные в закон, подтверждаются практикой. В процессе рассмотрения спора компетентность финансового уполномоченного находится на стороне потребителя и позволяет детально разобраться во всех обстоятельствах, соотнести их с требованиями закона, но вынесение итогового решения осуществляется финансовым уполномоченным беспристрастно и объективно⁸.

В 3-м квартале 2019 г. в Службу поступило более 37 тыс. обращений, причем рост их числа пока продолжается. Если в августе их было 8,5 тыс., то в октябре — более 15 тыс. Примерно в половине рассмотренных случаев решение вынесено в пользу потребителя⁹. Имеющиеся данные об обращении граждан и участников рынка в суды в связи с неудовлетворенностью решениями финансового уполномоченного показывают сокращение количества обращений в 3-м квартале 2019 г. по сравнению с 3-м кварталом 2018 г. почти на два порядка. В целом статистика первого года работы позволяет говорить о соответствии нового правового института той социально значимой задаче, которая перед ним поставлена — повышение доступности правосудия для граждан — потребителей финансовых услуг.

Что касается корректировки поведения участников рынка, то про уверенную статистику говорить еще рано. Имеющиеся данные показывают, что некоторая корректировка наметилась. Фактура поступающих обращений свидетельствует о некотором повышении качества претен-

⁸ *Beqiraj J., Garahan S. and Shuttleworth K. Ombudsman schemes and effective access to justice: A study of international practices and trends // International Bar Association. URL: <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=77cc70e5-4cb4-40ae-a11b-4a17d96cfc93> (дата обращения: 01.11.2019).*

⁹ Сведения о поступивших обращениях АНО «СОДФУ». Октябрь 2019 г. // URL: [https://finombudsman.ru/docs/Статистика_за_октябрь_2019_\(по_состоянию_на_01.11.2019\).pdf](https://finombudsman.ru/docs/Статистика_за_октябрь_2019_(по_состоянию_на_01.11.2019).pdf) (дата обращения: 01.11.2019).

зионной работы страховых компаний. Из разных экспертных источников поступает оценочная информация о росте удовлетворенности потребителей ситуацией в сфере ОСАГО и иных моторных видов страхования. Но в целом насколько эффективным окажется институт финансового уполномоченного, покажут практика и будущие исследования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Beqiraj J., Garahan S. and Shuttleworth K.* Ombudsman schemes and effective access to justice: A study of international practices and trends // International Bar Association — URL: <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=77cc70e5-4cb4-40ae-a11b-4a17d96cfc93> (дата обращения: 01.11.2019).
2. *Merricks W.* General Insurance, the Public Interest, and the Ombudsman // Institute of Actuaries — URL: <https://www.actuaries.org.uk/system/files/documents/pdf/merrick.pdf> (дата обращения: 01.11.2019).

Материал поступил в редакцию 1 ноября 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Beqiraj J., Garahan S. and Shuttleworth K.* Ombudsman schemes and effective access to justice: A study of international practices and trends // International Bar Association — URL: <https://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=77cc70e5-4cb4-40ae-a11b-4a17d96cfc93> (дата обращения: 01.11.2019).
2. *Merricks W.* General Insurance, the Public Interest, and the Ombudsman // Institute of Actuaries — URL: <https://www.actuaries.org.uk/system/files/documents/pdf/merrick.pdf> (дата обращения: 01.11.2019).