На правах рукописи

Климов Виктор Владимирович

Институт финансового уполномоченного в системе защиты прав потребителей финансовых услуг

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2025

Работа выполнена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель	**Грачева Елена Юрьевна** доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
Официальные оппоненты:	**Рыбакова Светлана Викторовна** доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
	Тропская Светлана Сергеевна кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права, декан факультета повышения квалификации федеральных судей, рассматривающих экономические споры, и профессиональной переподготовки судей, впервые назначенных на должности федеральных судей ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева»
Ведущая организация	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Защита состоится «28» октября 2025 года в 15:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, дом. 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» http://msal.ru.

Автореферат разослан «_____» _____ 2025г.

Ученый секретарь диссертационного совета,

доктор юридических наук, доцент Ю. К. Цареградская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Многогранность системы экономических отношений, складывающихся на финансовом рынке, существенным образом определяет особенности взаимодействия финансовых организаций и потребителей-физических лиц как наименее защищенной и уязвимой стороны отношений. В этой связи поиск алгоритма поведения для потребителя при нарушении его прав финансовой организацией, в первую очередь, обеспечение защиты таких прав, - закономерный процесс для любого демократического правового государства.

Это обстоятельство объясняет формирование адекватной сложившимся экономическим отношениям системы защиты прав потребителей финансовых услуг, неотъемлемым элементом которой в текущий период в Российской Федерации является институт уполномоченного по защите потребителей финансовых услуг.

Традиционно основным способом разрешения существующих финансовых споров, в том числе с участием потребителей, является судебное разбирательство. Деятельность финансового уполномоченного по разрешению споров во многом по содержанию близка к деятельности судов. В то же время, исходя из опыта зарубежных стран и опыта функционирования института финансового уполномоченного с 2019 года в Российской Федерации, задачи финансового уполномоченного не сводимы только к разрешению финансовых споров по типовым ситуациям, но и связаны, в первую очередь, с правозащитной деятельностью.

Закономерно возникает вопрос о пределах соотношения этих составляющих, а, следовательно, о сочетании и поиске баланса публичных и частных интересов в деятельности финансового уполномоченного.

Традиционно предлагаемые концептуальные подходы исходят из того, что функционал финансового уполномоченного направлен не только на разрешение конфликтной ситуации между потребителем и финансовой организацией, но и на активное участие в ее урегулировании. В этой связи предполагается содействие

примирению сторон с помощью процедуры медиации, что должно способствовать принятию решения самими субъектами спора, а не финансовым уполномоченным. Подобная практика функционирования института финансового уполномоченного призвана способствовать минимизации количества споров, которые доводятся до принятия решения со стороны финансового омбудсмена.

Помимо деятельности по разрешению споров, а также улаживанию конфликтов перед финансовым уполномоченным может стоять задача, в определенной степени направленная на предупреждение возникновения конфликтных ситуаций, в частности, по консультированию потребителей финансовых услуг, не обладающих профессиональными умениями и навыками на финансовом рынке.

Как представляется, деятельность финансового уполномоченного направлена на защиту прав потребителей финансовых услуг в связи с взаимодействием потребителя с финансовой организацией, также призвана решать и более серьезные задачи, нацеленные на обеспечение уверенности потребителей в должном функционировании финансовой системы государства и адекватной защите прав и законных интересов каждого потребителя при возникновении споров с финансовой организацией. Служба финансового омбудсмена оказывает потребителю консультационные услуги и по факту возникновения спорной ситуации, консультируя по ряду процедурных вопросов. Заметим, что Служба финансового уполномоченного в Российской Федерации с учетом законодательства и сложившейся практики деятельности финансового уполномоченного обеспечивает оказание консультационных услуг. И, конечно, наличие такого вспомогательно-консультационного функционала в деятельности финансового омбудсмена серьезнейшим образом отличает его от деятельности суда и судебного порядка разрешения споров.

Финансовые споры, рассмотрение которых осуществляется финансовым уполномоченным, имеют так называемый “типовой” характер, что формирует возможность их более быстрого и менее затратного разрешения как со стороны

государства и бюджетной системы, так и со стороны потребителя финансовых услуг, который заявляет о нарушении прав и законных интересов.

Описанные обстоятельства предопределили необходимость создания института финансового уполномоченного как элемента системы защиты прав потребителей финансовых услуг, а в текущий период обусловили потребность в поиске механизмов его дальнейшего развития и совершенствования, опирающихся на исследования ученых и специалистов в контексте сложившейся российской, а также зарубежной практики правового регулирования данного института. При этом нельзя не отметить, что исследования, посвященные деятельности института финансового уполномоченного в Российской Федерации, в настоящее время крайне малочисленны.

Несмотря на то, что в последнее время уделяется большое внимание совершенствованию норм законодательства о защите прав потребителей, в данной сфере существует ряд вопросов, имеющих дискуссионный либо недостаточно проработанный характер, в частности, касающихся защиты прав потребителей финансовых услуг. Их возникновение обусловлено, в первую очередь, стремительным развитием технологий и финансового рынка в целом, влекущих появление новых продуктов для потребителей финансовых услуг.

Совершенствование регулирования в сфере защиты прав потребителей одновременно с повышением уровня защищенности таких лиц приводит к усложнению понимания регулирования самим потребителем.

Вышеизложенные обстоятельства определяют актуальность темы диссертационного исследования, его теоретическую и практическую значимость. В диссертационном исследовании автор предлагает рассмотреть наиболее значимые вопросы, возникающие в связи с функционированием института финансового уполномоченного как элемента системы защиты прав потребителей финансовых услуг, и предложить пути их решения.

Степень научной разработанности темы исследования. В правовой науке имеются два научных исследования, посвященных правовому положению и

деятельности финансового уполномоченного[1]. Вопросу функционирования института финансового уполномоченного посвящен также научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» под общей редакцией главного финансового уполномоченного Ю.В. Воронина[2].

Некоторые аспекты деятельности финансового уполномоченного стали предметом научных исследований Ю.В. Воронина, П.А. Медведева, А.А. Вишневского, О.М. Иванова, Е.Б. Казаковой, А.А. Кирилловых, К.Ю. Молодыко, Е.И. Носырева, В.В. Сергеева, В.А. Тарташева, Е.В. Тереховой, К.А. Тихомирова, А.В. Чиркова, И.И. Шабанова и иных ученых.

Теоретической основной исследования послужили труды Л.Л. Арзумановой, Н.М. Артемова, К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, Ю.В. Воронина, Е.Ю. Грачевой, О.Н. Горбуновой, А.Г. Гузнова, А.Я. Курбатова, И.И. Кучерова, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, Т.Э. Рождественской, С.В. Рыбаковой, А.А. Ситника, Э.Д. Соколовой, С.С. Тропской, Н.И. Химичевой, Ю.К. Цареградской, И.А. Цинделиани, В.В. Чистюхина и других ведущих ученых и специалистов в области финансового права.

При исследовании межотраслевых вопросов использовались положения и выводы, содержащиеся в трудах ученых не только по финансовому праву, но и по конституционному праву, административному праву, гражданскому праву и иных отраслей российского права, в частности В.В. Богдан, А.Т. Боннера, В.Д. Зорькина, С.М. Зубарева, Ю.М. Козлова, Е.И. Козловой, В.В. Комаровой, Н.М. Коршунова,

---

[1] См.: Степанян М.Л. Институт финансового уполномоченного в Российской Федерации и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.03 / Степанян Микаел Левонович. - Ереван, 2017. – 200 с.; Сурменева Е.А. Институт финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 5.1.2 / Сурменева Екатерина Анатольевна. - Саратов, 2024. – 271 с.

[2] См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ "Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг" (постатейный) / О.А. Акопян, О.В. Веремеева, Н.С. Воробьев и др.; под общ. ред. Ю.В. Воронина; отв. ред. Н.А. Поветкина. Москва: Проспект, 2022. 256 с.

О.Е. Кутафина, Л.А. Морозовой, С.В. Нарутто, Л.Л. Попова, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, Г.А. Туманова, М.С. Шакарян, В.Ф. Яковлева и др.

Исследование международного опыта функционирования института финансового омбудсмена опиралось на работы ряда зарубежных специалистов и ученых, в частности, труды Ж. Мак Крум (J. McCrum); К. Митчелл (C. Mitchell); Д. Мэлвиль (D. Melville); Д. Прайс (J. Preiss); И. Руме (I. Ruhle); Р. Симпсон (R. Simpson); Д. Томас (D. Thomas); В. Фабер (V. Faber); М. Франчети (M. Franchetti); Ф. Фризон (F. Frizon); Г. Хирш (G. Hersh) и других.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе деятельности уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг и связанных с реализацией им правозащитной функции и функции по досудебному урегулированию споров потребителей с финансовыми организациями, а также общественные отношения, которые непосредственно сопутствуют деятельности уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг и возникают в процессе организационной деятельности Службы финансового уполномоченного.

Предметом исследования являются нормы российского и зарубежного законодательства, регулирующие отношения, возникающие в сфере деятельности уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг (финансового омбудсмена), а также применимые к объекту исследования нормы различных отраслей права, включая финансовое, конституционное, административное, гражданское, гражданско-процессуальное и иные, подзаконные нормативные правовые акты и акты правоприменительной практики, существующие научные теории и научные концепции.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования заключается в определении места института финансового уполномоченного в системе защиты прав потребителей финансовых услуг с учетом особенностей его правового регулирования в Российской Федерации и обеспечения сбалансированного сочетания публичных и частных интересов, особенностей функционирования данного института, а также перспектив его развития. По итогам

изучения и анализа российского законодательства, а также научных подходов и концепций к данному вопросу предполагается сформулировать предложения и рекомендации, направленные на оптимизацию правового регулирования института финансового уполномоченного с целью решения выявленных правовых проблем.

Для достижения этой цели были поставлены следующие задачи:

- охарактеризовать систему защиты прав потребителей финансовых услуг с учетом исторических параметров ее развития и определить ее современное состояние, а также элементы такой системы в Российской Федерации;
- определить особенности соотношения публичных и частных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг;
- рассмотреть место института финансового уполномоченного как досудебного органа по защите прав потребителей финансовых услуг в системе защиты прав потребителей финансовых услуг;
- выявить содержание публично-правового статуса финансового уполномоченного в Российской Федерации;
- проанализировать функции финансового уполномоченного в Российской Федерации, определить перспективы их изменения и развития;
- уяснить пределы обеспечения баланса публичных и частных интересов финансовым уполномоченным в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг;
- рассмотреть общемировую практику развития института финансового уполномоченного;
- сформулировать рекомендации и конкретные предложения по совершенствованию российского законодательства и правоприменительной практики с целью решения выявленных правовых проблем.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы. К общенаучным относятся диалектический, логический, системный и другие методы научного познания.

Основным теоретическим методом является диалектический метод (анализ, синтез), который позволяет объективно и всесторонне исследовать проблемы

правового регулирования института финансового уполномоченного нормами финансового права, в том числе публичного права финансового рынка, а также иных отраслей законодательства.

Логический метод (индукция, дедукция, аналогия) и системный метод позволили понять правовую природу института финансового уполномоченного, определить место финансового уполномоченного в финансовых правоотношениях.

Особое значение при исследовании правового регулирования института финансового уполномоченного имеют такие частнонаучные методы как формально-юридический и сравнительно-правовой. Они, в частности, позволили осмыслить цели института финансового уполномоченного, его правовую природу и функциональные особенности, выявить существующие вопросы и неопределенности правового регулирования, сформулировать рекомендации и предложения по их устранению.

Эмпирическую базу исследования составляют российская судебная практика, в том числе практика Верховного Суда Российской Федерации, касающаяся деятельности финансового уполномоченного по рассмотрению споров потребителей с финансовыми организациями, официальная позиция органов, уполномоченных осуществлять защиту прав потребителей финансовых услуг, - Центрального банка Российской Федерации, Федеральной службы в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, а также правоприменительная практика финансового уполномоченного.

В основе рассматриваемой проблематики лежат отношения, возникающие на финансовом рынке между финансовыми организациями и потребителями, которые как слабая сторона отношений такого рода нуждаются в особой защите со стороны государства, и, соответственно, указанные отношения требуют всестороннего исследования в целях обеспечения должной правовой регламентации защиты прав потребителей финансовых услуг с учетом позиций, выработанных судебной практикой, органами власти, уполномоченными субъектами.

В рамках работы автором использованы результаты взаимодействия с судебными органами, иными органами власти, Банком России, прежде всего, полученные в рамках собственной практической деятельности.

Изучением международного опыта регламентации института финансового уполномоченного объясняется обращение в рамках исследования к докладам ряда международных организаций, среди которых, например, Всемирный банк, Служба финансового омбудсмена Великобритании (Financial Services Ombudsman), Евразийский Банк Развития (ЕАБР), International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network), организация FIN NET.

Научная новизна исследования определяется целью и задачами диссертационного исследования, заключается в том, что сформулированы теоретические и практические положения, научно обоснованные выводы по правовому регулированию института финансового уполномоченного как элемента системы защиты прав потребителей финансовых услуг, а также решен ряд теоретических и практических проблем.

В частности, в целях понимания и совершенствования финансово-правового статуса финансового уполномоченного определены: правовая природа его статуса; особенности финансового уполномоченного как независимого лица, обладающего властными полномочиями, но не являющегося государственным органом; пределы сочетания публичных и частных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в связи с деятельностью финансового уполномоченного; предложено расширение функциональных направлений деятельности финансового уполномоченного за счет обеспечения добросовестных деловых практик финансовых организаций, изменения круга субъектов, защиту прав и законных интересов которых осуществляет финансовый уполномоченный, а также расширения полномочий финансового уполномоченного «в сторону» защиты прав потребителей финансовых услуг в ситуации, когда указанные лица являются должниками, а не кредиторами в отношениях с финансовыми организациями.

Научная новизна находит выражение в следующих **основных положениях,** выносимых на защиту:

1. Обосновано, что результатом последовательного исторического развития и усложнения отношений, связанных с потреблением, является признание защиты прав потребителей публичным интересом. Именно это признание, мотивированное высокой социальной значимостью финансовых услуг, их доступности и стабильности финансового рынка, а также тем, что все граждане так или иначе являются потребителями и в отношениях с продавцом выступают как слабая сторона, в значительной мере предопределило формирование существующей в Российской Федерации системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

В связи с признанием защиты прав потребителей публичным интересом институты и механизмы, объединенные общими целями, действующим нормативным регулированием и образующие систему, должны рассматриваться как неотъемлемая часть функционирования и развития рынка финансовых услуг, оказывающая непосредственное влияние на повышение их доступности и качества, на совершенствование конкурентной среды рынка, его прозрачности и на развитие добросовестности поведения всех его участников (финансовых организаций, потребителей, иных лиц).

2. Аргументировано, что функционирующая в Российской Федерации система защиты, представленная органами, реализующими функции государственной власти, в том числе судебными органами, нормативным регулированием, а также общественными объединениями и организациями создает фундаментальную основу для обеспечения защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг.

Анализ деятельности органов, реализующих функции государственной власти, как элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг показал, что ряд функций Банка России и Роспотребнадзора весьма схожи, что затрудняет для потребителя, чье право нарушено, понимание способов его восстановления и, соответственно, эффективное их использование. При этом, указанные субъекты не осуществляют восстановление нарушенных прав конкретного потребителя в плане его постановки в то положение, в котором он

находился бы при условии отсутствия нарушения его прав, то есть не рассматривают имущественные притязания потребителя.

Кроме того, ни обозначенные субъекты, ни суды не занимаются исключительно защитой прав потребителей, получающих услуги на финансовом рынке, хотя такая категория потребителей в настоящее время являет собой «особого потребителя» в силу сложности и специфики отношений на финансовом рынке, их значимой социальной проекции, а значит, требует отличной от прочих потребителей защиты.

Изложенное послужило основным стимулом перехода существующей системы защиты прав потребителей финансовых услуг на новый качественный уровень путем создания института финансового уполномоченного на территории Российской Федерации и предопределило его роль в этой системе.

3. Обосновано, что институт финансового уполномоченного, представляя собой один из элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг, является как инструментом защиты частных интересов конкретного гражданина, так и средством решения социально значимой задачи государства – защиты прав потребителей, что позволяет ему выступать в качестве механизма, влияющего на баланс публичных и частных интересов в финансовой сфере.

Так, защита прав потребителей финансовых услуг, представляя собой публичный интерес, состоит в том числе в выявлении и пресечении недобросовестных деловых практик, что обеспечивает частный интерес как потребителей финансовых услуг, так и добросовестных финансовых организаций.

Взаимообусловленность публичных и частных интересов определяет как контур самих институтов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, так и объем их полномочий. Сбалансированное сочетание таких интересов в защите прав потребителей финансовых услуг, строящееся на установлении пределов вмешательства в экономическую деятельность финансовых организаций, предоставляющих финансовые услуги потребителям, является одним из базовых принципов деятельности таких институтов, в том числе финансового уполномоченного в Российской Федерации.

4. Аргументировано, что досудебный порядок урегулирования споров финансовым уполномоченным является обязательным для потребителя, что не свойственно существующим процедурам альтернативного разрешения споров, в частности медиации. Также указанный порядок существенно отличается от обычного искового производства. Финансовый уполномоченный не имеет статуса, аналогичного статусу судьи, не имеет ряда полномочий, которые законодательством отнесены к исключительной компетенции суда, не наделен такой же, как суд, дискрецией при рассмотрении спора, и при этом обязан так же, как и суд, вынести решение беспристрастно и в соответствии с законом. В то же время в силу правозащитной природы института при урегулировании спора финансовый уполномоченный «компенсирует» некомпетентность слабой стороны – потребителя, то есть выполняет функцию, присущую уполномоченному по правам (омбудсмену, институту защиты прав и интересов определенной категории граждан). Однако с упомянутым институтом у финансового уполномоченного также имеются существенные различия.

Уникальность деятельности финансового уполномоченного определяет его специальный статус в системе защиты прав потребителей финансовых услуг и позволяет заключить, что институт финансового уполномоченного – явление sui generis (сýи гéнерис) среди досудебных и внесудебных способов защиты прав.

5. Обосновано, что институт финансового уполномоченного является субъектом финансового права. Ключевой элемент данного института – финансовый уполномоченный – обладает публично-правовым статусом, концептуальное содержание которого предопределено характеристикой финансового уполномоченного как независимого лица, обладающего властными полномочиями по досудебному урегулированию споров, но не являющегося государственным органом, и обеспечивающего защиту прав потребителей финансовых услуг.

Особенности института и публично-правового статуса финансового уполномоченного обусловлены публичным интересом в защите прав потребителя финансовых услуг посредством специального инструментария, контурами системы

защиты прав потребителя, сложившимися к моменту создания института, и спецификой отношений на финансовом рынке, а также существующей правоприменительной практикой в этой сфере.

Независимость финансового уполномоченного определяется законом и опирается на специальный порядок назначения его на должность и финансирования его деятельности, особую организацию функционирования Службы финансового уполномоченного и порядка рассмотрения споров, а также на иные установленные законодательством механизмы. Специфика законодательного регулирования деятельности финансового уполномоченного обеспечивает его беспристрастность при вынесении решения.

6. Аргументировано, что помимо решения задачи эффективной защиты прав потребителей финансовых услуг единообразие и предсказуемость практики финансового уполномоченного, опирающиеся на общие методологические подходы финансового уполномоченного к рассмотрению обращений, стимулируют финансовые организации к коррекции поведения в отношениях с потребителем, устранению потенциально конфликтных практик, адаптации своих бизнес-процессов.

Расширение публичности методологии и практики деятельности финансового уполномоченного как института досудебного урегулирования будет способствовать дальнейшему повышению качества бизнес-процессов внутри финансовых организаций, их более активному вовлечению в повестку защиты прав потребителей и выстраиванию корректного баланса интересов на уровне саморегулирования рынка – в ассоциациях и иных объединениях финансовых организаций.

7. Установлено, что финансовому уполномоченному имманентно присущи правозащитная функция, предполагающая поддержку слабой стороны правоотношений, и функция по разрешению споров, схожая с судебной, что позволяет вести речь о сложной правовой природе института. Такое сочетание делает его эффективным и соответствующим сегодняшним потребностям

потребителя – «просто, быстро, бесплатно и удаленно», а также позволяет адекватно реагировать на вызовы быстро меняющегося финансового рынка.

Обозначенные функции, опирающиеся на элементы саморегулирования и заложенные в законе механизмы стимулирования участников рынка к сокращению числа необоснованных споров и обеспечению добросовестности деловых практик, способствуют росту доверия потребителей к финансовым продуктам, отдельным организациям и финансовому рынку в целом.

В достижении цели по обеспечению добросовестных деловых практик финансовых организаций важную роль играет эффективное взаимодействие Службы финансового уполномоченного с Банком России как органом надзора (контроля) на финансовом рынке, а также Федеральной антимонопольной службой как органом власти, полномочия которого направлены на предупреждение, выявление и пресечение монополизации и актов недобросовестной конкуренции, в том числе на финансовом рынке.

8. Аргументировано, что вовлечение финансового уполномоченного в процедуру урегулирования споров между кредиторами и гражданами в связи с их задолженностью по кредитам (займам) отвечает целям создания института финансового уполномоченного, в том числе с учетом того, что существующие механизмы защиты прав граждан при возврате просроченной задолженности следует признать частью системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

Участие финансового уполномоченного в указанной процедуре как независимого субъекта, пользующего доверием сторон спора и государства, позволит гарантировать соблюдение прав заемщика, являющегося слабой стороной в отношениях с финансовой организацией, и обеспечить достижение баланса интересов сторон в рамках данной процедуры.

9. Институты финансового омбудсмена, функционирующие в зарубежных странах, преследуют схожие цели: защиту прав потребителей финансовых услуг, содействие добросовестной конкуренции между финансовыми организациями, обеспечение доверия и эффективного функционирования финансового рынка. С учетом особенной правовой природы института финансового омбудсмена каждое

государство принимает ту или иную выработанную модель полномочий и финансовой основы деятельности омбудсмена, учитывая общепризнанные принципы осуществления этой деятельности и национальную специфику, в том числе экономическую составляющую таковой.

Указанные обстоятельства свидетельствуют, в том числе, о достаточно широком функциональном потенциале института финансового уполномоченного при его целевой ориентации на защиту потребителей, разрешение споров в рамках финансового рынка, а также поддержание конкурентных основ его функционирования. В совокупности с успешным опытом работы института финансового уполномоченного в России все обозначенное свидетельствует о наличии объективных предпосылок к дальнейшему развитию института, расширению сферы его компетенций, а также досудебного урегулирования в целом как на финансовом рынке, так и за его пределами.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в углублении и расширении научных знаний в области финансового права, в том числе публичного права финансовых рынков, а также институтов защиты прав потребителей финансовых услуг, в частности, касающихся финансового уполномоченного как элемента системы защиты прав потребителей финансовых услуг, сочетающего правозащитную функцию и функцию по досудебному урегулированию споров потребителей с финансовыми организациями, путем анализа, обобщения и систематизации научных знаний, соотносимых с изучаемым вопросом.

Содержащиеся в диссертации положения могут служить основой для дальнейших исследований проблем функционирования института финансового уполномоченного, деятельности Службы финансового уполномоченного, защиты прав потребителей финансовых услуг, а также будут полезны для понимания функциональной направленного и содержания иных элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

Практическая значимость диссертационного исследования. Выводы, сформулированные на основе исследования, имеют целью способствовать

совершенствованию российского законодательства, они могут найти применение в развитии института уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг, а также непосредственно в практике Службы финансового уполномоченного, практике судебных органов при рассмотрении споров, связанных с защитой прав потребителей услуг на финансовом рынке.

Теоретические выводы и предложения, сформулированные в работе, могут быть использованы при подготовке учебников и учебных пособий по финансовому праву, в том числе публичному праву финансовых рынков, а также найти применение в профессиональной деятельности главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных, органов власти, государственных органов, практикующих юристов и адвокатов.

Обоснованность и достоверность исследования. Обоснованность и достоверность научных положений, результатов и выводов, приведенных в диссертационной работе, достигнута за счет корректного применения методов исследования, адекватных природе изучавшихся процессов и явлений. Помимо обозначенного, проведенное исследование базируется непосредственно на практической деятельности института финансового уполномоченного, сопряженной в том числе с формированием методологии рассмотрения финансовым уполномоченным обращений потребителей финансовых услуг с момента начала функционирования данного института в Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Диссертация была рассмотрена на заседаниях кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Результаты исследования содержатся в публикациях автора. Так, отдельные положения диссертации нашли отражение в статьях, опубликованных в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени кандидата наук. Всего по теме диссертации было опубликовано четыре статьи.

Отдельные материалы и (или) выводы диссертационного исследования обсуждались на научных мероприятиях, в том числе в рамках XV международной конференции «Страхование в Центральной Азии» (2024г.); XIX Международной Конференции по страхованию (Russian Insurance Summit 2024); X Банковской юридической конференции «Банковское право России: выверяем фарватер»; Финансового конгресса Банка России (2023, 2024 гг.); Петербургского международного юридического форума (2022, 2023, 2024 гг.).

Структура диссертационного исследования обусловлена выработанной тематикой, целями, задачами и логикой изложения. Работа состоит из введения, двух глав, восьми параграфов, заключения, списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, а также его цели и задачи, указывается его теоретическая, методологическая, эмпирическая база, формулируются выносимые на защиту положения, приводится информация об апробации результатов исследования и о его структуре.

Первая глава «Система защиты прав потребителей финансовых услуг: теоретико-правовые основы» включает в себя 4 параграфа и посвящена анализу процесса становления системы защиты прав потребителей, в том числе выявлению предпосылок создания института финансового уполномоченного.

В первом параграфе «Защита прав потребителей финансовых услуг: история развития и современное состояние» исследуется становление системы защиты прав потребителей финансовых услуг, в результате которого произошло признание защиты прав потребителей публичным интересом, что в значительной мере предопределило формирование существующей в Российской Федерации системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

В периметр исследования включено регулирование отношений с участием потребителей от древнего мира до современности, показана их последовательная

трансформация, возрастание их роли в жизни общества, приведшая в итоге к выделению «потребительского» законодательства в отдельную отрасль.

В ходе проведенного исследования показано, что на сегодняшний день институт защиты прав потребителей финансовых услуг представляет собой систему, то есть совокупность взаимосвязанных элементов, общей целью функционирования которых является защита прав потребителей, получающих финансовые услуги. Элементы этой системы объединены общей задачей – реализацией комплекса эффективных мер, направленных на обеспечение надежной защиты прав потребителей финансовых услуг, повышение качества финансовых услуг, а также доверия потребителей к финансовому рынку. Помимо обозначенных общих целей и задач, существующие в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг институты и механизмы объединены также действующим нормативным регулированием.

Автор делает вывод о том, что в связи с признанием защиты прав потребителей публичным интересом институты и механизмы, обеспечивающие эту защиту, должны рассматриваться как неотъемлемая часть функционирования и развития рынка финансовых услуг, оказывающее непосредственное влияние на повышение их доступности и качества, на совершенствование конкурентной среды рынка, его прозрачности и на развитие добросовестности поведения всех его участников (финансовых организаций, потребителей, иных лиц).

Во втором параграфе «Элементы системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации» проведен анализ отдельных элементов указанной системы, который, среди прочего, показал, что ряд функций Банка России и Роспотребнадзора, являющихся ее элементами, весьма схож, что затрудняет для потребителя, чье право нарушено, понимание способов его восстановления, и, соответственно, эффективное их использование. Более того, указанные субъекты не осуществляют восстановление нарушенных прав конкретного потребителя в плане его постановки в то положение, в котором он находился бы при условии отсутствия нарушения его прав, то есть не рассматривают имущественные притязания потребителя. Одновременно с тем

суды, которые также являются элементом системы защиты прав потребителей финансовых услуг, не занимаются исключительно защитой прав указанных лиц, хотя такая категория потребителей в настоящее время являет собой «специального потребителя» в силу сложности и специфики отношений на финансовом рынке, их значимой социальной проекции, а значит, требует отличной от прочих потребителей защиты.

На основании проведенного анализа автором сделан вывод о том, что необходимость поиска новых альтернативных способов защиты нарушенных прав, более гибких, быстрых, удобных для потребителя, не настолько затратных для бюджетной системы как судебная форма защиты, диктует появление новых инструментов и институтов в сфере защиты прав, в том числе института уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг.

В третьем параграфе «Соотношение публичных и частных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг» проанализирована категория «интерес» и приведена его классификация, в том числе раскрыты такие категории как «публичный интерес» и «частный интерес».

В результате проведенного анализа автор делает вывод о том, что защита интереса представляет собой его признание и закрепление в нормах права, а не только защиту такого интереса в судебном или административном порядке. Данная трактовка применима к сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, где указанная защита обеспечивается в том числе с помощью сформированной и устоявшейся законодательной базы, являющейся одним из элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

Кроме того, автор обращает внимание на конвергенцию публичных и частных интересов, особенно ярко проявляющуюся в сфере защиты прав потребителей, и отмечает, что социальная ориентированность законодательства о защите прав потребителей финансовых услуг, в которой проявляется публичный интерес в их защите, во многом связана с необходимостью устранения экономического и правового неравенства потребителей и финансовых организаций - субъектов отношений, возникающих на рынке финансовых услуг и

далее, по существу, в обеспечении добросовестных основ функционирования финансового рынка, в том числе через выявление и пресечение недобросовестной деятельности отдельных его участников.

Взаимообусловленность публичных и частных интересов определяет как контур самих институтов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, так и объем их полномочий. При этом сбалансированное сочетание таких интересов в защите прав потребителей финансовых услуг, формируемое посредством установления пределов вмешательства в экономическую деятельность финансовых организаций, предоставляющих финансовые услуги потребителям, является одним из базовых принципов деятельности таких институтов, в том числе финансового уполномоченного в Российской Федерации.

В четвертом параграфе «Финансовый уполномоченный как досудебный орган по защите прав потребителей финансовых услуг» проведено исследование исторического аспекта развития механизмов альтернативного разрешения споров (АРС) в Российской Федерации, а также дана общая характеристика института финансового уполномоченного, в том числе в сравнении с медиацией (как одним из наиболее близких к финансовому уполномоченному механизмом АРС), судами и уполномоченными по правам иных лиц.

Финансовый уполномоченный осуществляет досудебное рассмотрение имущественных требований потребителей финансовых услуг к финансовым организациям, взаимодействующим с финансовым уполномоченным на обязательной и добровольной основах, и принимает по итогам такого рассмотрения обязательное для финансовой организации решение.

В отличие от существующих процедур АРС, в частности медиации, досудебный порядок урегулирования споров финансовым уполномоченным является обязательным для потребителя. Также указанный порядок существенно отличается от обычного искового производства: финансовый уполномоченный не имеет статуса, аналогичного статусу судьи, не имеет ряда полномочий, которые законодательством отнесены к исключительной компетенции суда, не наделен такой же, как суд, дискрецией при рассмотрении спора, и при этом обязан так же,

как и суд, вынести решение беспристрастно и в соответствии с законом. При этом в силу правозащитной природы института при урегулировании спора финансовый уполномоченный «компенсирует» некомпетентность слабой стороны – потребителя, то есть выполняет функцию, присущую омбудсменам, однако с уполномоченными по правам иных лиц у финансового уполномоченного также имеется масса различий. Кроме непосредственно досудебного разрешения споров, а также выполнения правозащитной функции, в институт финансового уполномоченного в России заложен механизм корректировки поведения участников рынка. В качестве его составляющих следует обозначить ряд финансовых стимулов, мотивирующих профучастников финансового рынка добровольно урегулировать споры с потребителем (в том числе взнос финансовой организации за рассмотрение обращения финансовым уполномоченным), обязательное для направления обращения финансовому уполномоченному прохождение потребителем претензионной стадии, а также предусмотренное действующим законодательством освобождение финансовой организации от уплаты санкций в случае добровольного исполнения ею решения финансового уполномоченного в установленный в нем срок.

Проведенное исследование позволило заключить, что институт финансового уполномоченного – явление sui generis среди досудебных и внесудебных способов защиты прав, а уникальность деятельности финансового уполномоченного определяет его специальный статус в системе защиты прав потребителей финансовых услуг.

Вторая глава «Институт финансового уполномоченного как элемент системы защиты прав потребителей финансовых услуг» включает в себя 4 параграфа и посвящена детальному анализу порядка функционирования Службы финансового уполномоченного и определению ее места в системе защиты прав потребителей финансовых услуг.

В первом параграфе «Финансовый уполномоченный в Российской Федерации: особенности публично-правового статуса» проведено исследование

структуры Службы финансового уполномоченного, подробно охарактеризован каждый ее элемент: финансовый уполномоченный, Совет Службы финансового уполномоченного, Экспертный совет Службы финансового уполномоченного, служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного.

Статус института финансового уполномоченного отчасти сопоставим со статусом государственного органа, главным образом за счет того, что финансовый уполномоченный наделен распорядительными полномочиями, то есть полномочиями по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия. В том числе по этой причине, а также с учетом выполнения финансовым уполномоченным правозащитной функции, институт финансового уполномоченного следует признать субъектом финансового права.

Ключевой элемент данного института – финансовый уполномоченный – обладает публично-правовым статусом, концептуальное содержание которого предопределено характеристикой финансового уполномоченного как независимого лица, обладающего властными полномочиями по досудебному урегулированию споров, но не являющегося государственным органом, и обеспечивающего защиту прав потребителей финансовых услуг.

Автором подробно проанализирован правовой статус финансового уполномоченного и установлено, что его особенности обусловлены публичным интересом в защите прав потребителя финансовых услуг посредством специального инструментария, контурами системы защиты прав потребителя, сложившимися к моменту создания института, и спецификой отношений на финансовом рынке, а также существующей правоприменительной практикой в этой сфере.

Установлено, что независимость финансового уполномоченного определяется законом и опирается на специальный порядок назначения его на должность и финансирования его деятельности, особую организацию функционирования Службы финансового уполномоченного и порядка рассмотрения споров, а также на иные установленные законодательством

механизмы. Специфика законодательного регулирования деятельности финансового уполномоченного обеспечивает его беспристрастность при вынесении решения.

Автором также охарактеризован фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного, который принадлежит на праве собственности службе обеспечения деятельности финансового уполномоченного. С одной стороны, описанный правовой режим существования фонда позволяет вести речь об экономической самостоятельности Службы, обеспечиваемой взносами субъектов финансового рынка, а, значит, причислять ее к общественным институтам. С другой стороны, институт финансового уполномоченного создан на основании федерального закона в целях обеспечения публичного интереса, в конечном итоге связанного с эффективным функционированием финансового рынка и финансовой системы в целом. Автор приходит к выводу, что можно вести речь о том, что фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного входит в финансовую систему Российской Федерации и обеспечивает потребности публичного характера, поскольку направлен на финансовое обеспечение публичного интереса, реализуемого посредством института финансового уполномоченного.

В результате анализа элементов Службы финансового уполномоченного автор приходит к выводу, что обозначенная задача финансового уполномоченного по корректировке поведения участников рынка решается также за счет единообразия и предсказуемости его практики, опирающихся на общие методологические подходы, формируемые в том числе Экспертным советом и обеспеченные соответствующими бизнес-процессами внутри Службы.

Автор отмечает, что необходима максимальная публичность методологии и практики деятельности финансового уполномоченного как института досудебного урегулирования. Это будет способствовать дальнейшему повышению качества бизнес-процессов внутри финансовых организаций, их более активному вовлечению в повестку защиты прав потребителей и выстраиванию корректного

баланса интересов на уровне саморегулирования рынка – в ассоциациях и иных объединениях финансовых организаций.

Во втором параграфе «Правовая природа и функции финансового уполномоченного в Российской Федерации: особенности и перспективы развития» исследуется правовая природа института и ее влияние на потенциальное развитие Службы.

Финансовому уполномоченному имманентно присущи правозащитная функция, предполагающая поддержку слабой стороны правоотношений, и функция по разрешению споров, схожая с судебной, что позволяет вести речь о сложной правовой природе института. Автором отмечается необходимость сохранения при совершенствовании и развитии института финансового уполномоченного присущей ему сложной правовой природы, поскольку именно такое сочетание делает его эффективным и соответствующим сегодняшним потребностям потребителя – «просто, быстро, бесплатно и удаленно», а также позволяет адекватно реагировать на вызовы быстро меняющегося финансового рынка.

Обозначенный функционал, опирающийся на элементы саморегулирования и заложенные в законе механизмы стимулирования участников рынка к сокращению числа необоснованных споров и обеспечению добросовестности деловых практик, способствует росту доверия потребителей к финансовым продуктам, отдельным организациям и финансовому рынку в целом.

Одновременно с тем участие финансового уполномоченного в коррекции поведения участников финансового рынка, стимулировании добросовестной конкуренции содействуют стабильности финансового рынка, его эффективному функционированию, что также является признанным публичным интересом. При этом в достижении цели по обеспечению добросовестных деловых практик финансовых организаций важную роль играет эффективное взаимодействие Службы финансового уполномоченного с Банком России как органом надзора (контроля) на финансовом рынке, а также Федеральной антимонопольной службой как органом власти, полномочия которого направлены на предупреждение,

выявление и пресечение монополизации и актов недобросовестной конкуренции, в том числе на финансовом рынке.

В третьем параграфе «Обеспечение баланса публичных и частных интересов финансовым уполномоченным в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг» содержится подробный анализ инструментария финансового уполномоченного, позволяющего ему обеспечивать баланс публичных и частных интересов в рамках своей деятельности.

Значительная часть имеющихся у финансового уполномоченного «инструментов» предназначена для обеспечения им баланса интересов во взаимоотношениях потребителя финансовых услуг и финансовой организации. В качестве «дополнительных направлений» деятельности финансового уполномоченного по обеспечению баланса интересов отмечается его участие в выравнивании конкуренции между финансовыми организациями, а также в противодействии неприемлемым практикам со стороны представителей потребителей.

В результате проведенного анализа делается вывод о том, что финансовый уполномоченный обеспечивает баланс частных и публичных интересов в смысле «защиты слабого», что позволяет вести речь о потенциальной возможности отнесения к его компетенции рассмотрения следующих споров:

– связанных с банкротством физических лиц;

– с участием розничных инвесторов, субъектов малого бизнеса;

– споров между кредиторами и гражданами в связи с их задолженностью по кредитам (займам).

В четвертом параграфе «Мировая практика развития института финансового омбудсмена» дается характеристика институтов финансовых омбудсменов, существующих в Германии, Канаде и Великобритании.

В настоящее время в мировой практике существуют две основные модели финансового уполномоченного (омбудсмена) – государственная и частная. И та, и другая имеют ряд особенностей – преимуществ и ограничений. Выбор конкретной модели института финансового омбудсмена, специфика его функционирования и

финансирования обусловлены особенностями развития финансового рынка в той или иной стране.

Одновременно с тем подавляющее большинство институтов финансового омбудсмена функционируют на базе общих принципов, в числе которых:

– независимость финансового омбудсмена, обеспечиваемая не только установленными законом или соглашением требованиями к лицу, замещающему должность омбудсмена, к порядку его назначения и отстранения, но и специальным порядком финансирования института;

– выполнение институтом нескольких функций одновременно (разрешение споров, защита прав потребителей финансовых услуг, участие в саморегулировании на финансовом рынке);

– наличие ограничений по размеру требований, которые уполномочен рассматривать финансовый омбудсмен.

В качестве общей черты, свойственной значительной части анализируемых институтов, также надлежит отметить то, что при разрешении споров финансовый омбудсмен исходит в первую очередь из публичного интереса в защите прав потребителей финансовых услуг и является инструментом, балансирующим публичные и частные интересы.

Кроме того, обращение за защитой прав к омбудсмену предполагает простоту и отсутствие необходимости для потребителя привлекать профессионального представителя для защиты своих прав, поскольку фактически таким представителем и является финансовый омбудсмен.

Также следует отметить, что финансирование деятельности данного института зачастую осуществляется профессиональными участниками финансового рынка, рассмотрение обращения для потребителя является бесплатным. При этом обозначенная система финансирования является гибкой и служит в том числе обеспечению баланса интересов самих финансовых организаций.

Проведенное исследование порядка функционирования института финансового омбудсмена в зарубежных странах свидетельствует, в том числе, о

достаточно широком функциональном потенциале института финансового уполномоченного при его целевой ориентации на защиту потребителей, разрешение споров в рамках финансового рынка, а также поддержание конкурентных основ его функционирования.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования и обозначены предложения по дальнейшему развитию института финансового уполномоченного, в частности расширение функциональной направленности деятельности финансового уполномоченного в сфере обеспечения добросовестных деловых практик финансовых организаций; расширение круга тех лиц, которые могут получить защиту со стороны финансового уполномоченного; включение в сферу деятельности финансового уполномоченного споров, связанных с банкротством физических лиц; разработка нормативного регулирования судебного производства по пересмотру решений органов, осуществляющих досудебное урегулирование споров.

ОПУБЛИКОВАННЫЕ РАБОТЫ, В КОТОРЫХ ОТРАЖЕНЫ ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук:

1. *Климов В.В*. Институт финансового уполномоченного - новый механизм обеспечения баланса частных и публичных интересов в финансовой сфере [Текст] / Климов В.В. // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т.15. – №5. – С.35–41 (0,56 п.л.)

2. *Климов В.В.* Правовая природа института финансового уполномоченного в Российской Федерации [Текст] / Климов В.В. // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. – №4. – С.61–68 (0,69 п.л.)

3. *Климов В.В.* Становление системы защиты прав потребителей: историко-правовой ракурс [Текст] / Климов В.В. // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. – № 12. – С. 24–32 (0,75 п.л.)

4. *Климов В.В.* Уполномоченные субъекты в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации (на примере Банка России и Роспотребнадзора)» [Текст] / Климов В.В. // Юридическое образование и наука. – 2024. – №03. – С.33–37 (0,54 п.л.)

Общее количество печатных листов - 2,54