Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

На правах рукописи

Климов Виктор Владимирович

Институт финансового уполномоченного в системе защиты прав потребителей финансовых услуг

5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Грачева Елена Юрьевна

Москва – 2025

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ 19

§ 1. Защита прав потребителей финансовых услуг: история развития и современное состояние 19

§ 2. Элементы системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации 36

§ 3. Соотношение публичных и частных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг 60

§ 4. Финансовый уполномоченный как досудебный орган по защите прав потребителей финансовых услуг 73

ГЛАВА 2. ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ 100

§ 1. Финансовый уполномоченный в Российской Федерации: особенности публично-правового статуса 100

§ 2. Правовая природа и функции финансового уполномоченного в Российской Федерации: особенности и перспективы развития 130

§ 3. Обеспечение баланса публичных и частных интересов финансовым уполномоченным в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг 147

§ 4. Мировая практика развития института финансового омбудсмена 162

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 189

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 194

ВВЕДЕНИЕ

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.

Кроме того, заметим, что финансовые споры, рассмотрению которых осуществляется финансовым уполномоченным, имеют так называемый “типовой” характер, что формирует возможность их более быстрого и менее затратного разрешения как 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 определяют 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.

Кроме того, 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.

Кроме того, 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

---

[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.

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, 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.

ГЛАВА 1. СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

§ 1. Защита прав потребителей финансовых услуг: история развития и современное состояние

Становление системы защиты прав потребителей претерпело длительный этап эволюционного развития, благодаря которому в текущий период сформирован единый механизм, включающий в себя нормативное правовое регулирование защиты прав потребителей финансовых услуг, а также специальные государственные и общественные институты, обеспечивающие реализацию такого регулирования[3].

Использование системного подхода при определении концептуальных основ защиты прав потребителей финансовых услуг предполагает определение элементов такой системы, механизма взаимодействия установленных элементов, а также их взаимообусловленность, что позволяет рассматривать систему защиты прав потребителей финансовых услуг в качестве целостного образования с присущими ему новыми свойствами, не характерными для отдельных элементов системы, каждый из которых значим для системы в целом и способствует в конечном итоге формированию и функционированию системы как таковой.

Системный подход предполагает анализ самого понятия «система», которое рассматривается как «объединение некоторого разнообразия в единое и четко

[3] См.: Шекунова, Ю. В. Национальная система защиты прав потребителей: понятие и механизмы осуществления защиты / Ю. В. Шекунова // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2022. – № 2(59). – С. 61-68. – EDN QOPENN; Осипова, Е. В. Система защиты прав потребителей в России: к 30-летию антимонопольных органов РФ / Е. В. Осипова // Социальные новации и социальные науки. – 2020. – № 2(2). – С. 127-139. – DOI 10.31249/snsn/2020.02.07. – EDN DHKKLC; Данилов В.В. Защита прав потребителя в системе конституционных прав человека в России / автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право. Москва, 2009.

расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие соединением принципиальных и основополагающих знаний в некоторую органическую целостность, доктрину»[4]. Заметим, что в настоящее время, в частности, благодаря феноменологии Гуссерля, стали обращать внимание на опасность так называемого «системосозидающего мышления», то есть такого вида философствования, когда сначала пытаются создать систему, а затем на ее основании конструировать и имитировать действительность, вместо того чтобы познавать ее[5]. Верно замечание о том, что довольно часто наиболее ценным в философии великих создателей систем является то, что не укладывается в их системы.

Тем не менее, именно системный подход к рассмотрению того или иного явления - это проверенный, упорядочивающий принцип, который позволяет оптимизировать научное исследование, очертить его контуры и определить четкое и последовательное содержательное наполнение[6].

На данный момент систему защиты прав потребителей финансовых услуг действительно можно назвать совокупностью взаимосвязанных элементов, общей целью функционирования которых является защита прав потребителей, получающих финансовые услуги[7]. Задачей каждого из ее элементов является

---

[4]Философский словарь. 2012-2024 год // http://www.harc.ru/slovar/.

[5] См.: Ненашев М.И. Идеи феноменологии Эдмунда Гуссерля // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2013. № 4-1. С. 11-17; Шиян А.А. Особенности гуссерлевского подхода к исследованию мира как целого // В книге: Трансцендентальный поворот в современной философии (6): трансцендентализм как «измененный метод мышления [в метафизике]», модусы и перспективы трансцендентальной метафизики. Тезисы 6-го международного научного семинара. Отв. ред. С.Л. Катречко, А.А. Шиян, сост. М.О. Орлов. Москва, 2021. С. 51-54.

[6] См.: Блауберг И. В. Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности. — М., 1969; Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Понятие целостности и его роль в научном познании. — М., 1972; Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода. — М., 1973; Блауберг И. В. Проблема целостности и системный подход. — М.: Эдиториал УРСС, 1997. — (Философы России XX века). — ISBN 5-901006-08-9; Общая теория систем: основы, развитие, применение // General System theory: Foundations, Development, Applications. — 1st ed. — N. Y.: George Braziller, lnc., 1968. — 289 p.

[7] См.: Рождественская Т.Э. Система защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // Актуальные вопросы права в банковской сфере: материалы Междунар. банк. форума, 24-25 сент. 2020 г. – Текст : электронный / М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Самар. нац. исслед. ун-т им. С.П. Королева, Самар. гос. эконом. ун-т, Сбербанк России, редкол. В.Д. Богатырев [и др.]. – 2020. - С. 463 - 473.

реализация 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.

Однако с древних времен и до недавнего времени институт защиты прав потребителей не являлся системным образованием, а представлял собой набор разрозненных норм и механизмов, в рамках которых потребитель зачастую отождествлялся с покупателем по договору купли-продажи. Так, например, отдельные нормы о защите граждан-покупателей в ситуации некачественного оказания им услуг либо продажи некачественного товара нашли отражение в одном из первых правовых уложений, известных в истории, - Законах Хаммурапи, относимых примерно к 1750 годам до н. э.[8]

В основном все содержащиеся в Законах Хаммурапи нормы предусматривали ответственность за ненадлежащее поведение продавца, которая с позиции современного законодательства имеет характерные признаки уголовной ответственности. При этом объем такой ответственности определялся по принципу Талиона, то есть практически в точности совпадал с объемом причиненного вреда[9].

Однако некоторые из норм свода Законов царя Хаммурапи предусматривали по существу гражданско-правовую ответственность за ненадлежащее оказание услуг либо продажу некачественных товаров. Так, в частности, ст. 278 Законов Хаммурапи определяла следующие правила: «если человек купил раба или

---

[8] В качестве примеров статей, предусматривающих эти механизмы, можно привести ст.ст. 218-220, касающиеся вопросов некачественного оказания медицинских услуг человеку; ст. 225, определяющую последствия некачественного оказании медицинских услуг животному; ст.ст. 229-234, связанные с некачественным выполнением строительных работ; ст. 278, устанавливающую последствия продажи больного раба (т.е. фактически некачественного товара).

[9] Хрестоматийный пример воплощения принципа Талиона: «Если строитель построил человеку дом и свою работу сделал непрочно, а дом, который он построил, рухнул и убил хозяина, то этот строитель должен быть казнен» (ст. 229) // Хрестоматия по истории Древнего Востока / перевод В.А. Якобсона в частичной обработке А.А. Немировского - М., 1980. Т. 1. С. 152-177 // https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm.

рабыню, и месяц не прошел, а на него обрушилась болезнь, то покупатель может вернуть его своему продавцу и получить серебро, которое он отвесил».

Аналогичные нормы имелись и в Законах Ману – древнеиндийском Сборнике права, создание которого датируется приблизительно II в. до н. э. – II в. н. э. К примеру, в них устанавливался запрет на продажу некачественного товара (ст. 203)[10], последствием которой выступает право покупателя вернуть некачественный товар в течение 10 дней[11], а также штраф за обман покупателя (ст. 287). Законами Ману также, как и Законами царя Хаммурапи, предусматривалась ответственность за некачественное оказание медицинских услуг человеку (ст. 284), но в отличие от вавилонского источника права, указанными Законами предполагалось применение штрафа, а не возможность лишения врача кисти руки.

Таким образом, приведенные источники хотя уже и отражали элементы комплексного регулирования защиты прав потребителей (покупателей), но регламентировали исключительно порядок реализации ими права на надлежащее качество товара (услуги) и последствия его нарушения продавцом. Прочие права потребителей (на получение информации, на свободный выбор и т.д.) во времена существования проанализированных источников, по всей видимости, отсутствовали.

Намного более подробно, нежели в приведенных актах, права покупателя и последствия их нарушения регламентировались в Дигестах Юстиниана (VI век н.э.). В отличие от приведенных выше актов, Дигестами устанавливалось, что размер ответственности продавца за продажу некачественного товара напрямую зависит от его умысла: если продавец знал о недостатках вещи, но сокрыл их, то он обязан был возместить весь ущерб, который покупатель понес в результате совершения такой сделки, а если же продавец не ведал о наличии определенных недостатков товара, то ответственность его ограничивалась лишь той суммой, на

---

[10] Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права: в 2 т. / Под ред. К.И. Батыра, Е.В. Поликарповой. М., 1996. Т. 1. С. 25-55.

[11] См. ст. 222 Законов Ману, согласно которой «если кто-нибудь в этом мире, купив или продав что-либо, раскается в этом, он может отдать или получить эту вещь в течение десяти дней».

которую была бы уменьшена цена товара, если бы покупатель знал о таких недостатках (п. 13, титул I, книга 19)[12].

С учетом изложенного, надлежит заключить, что по вопросу об ответственности продавца за реализацию некачественного товара римское законодательство в сравнении с вавилонским и древнеиндийским значительно эволюционировало путем дифференциации ответственности продавца применительно к случаям, когда он не знал о недостатках товара на момент его продажи, и когда он знал о них (в более древних источниках, как отмечалось ранее, продавец нес ответственность вне зависимости от того, знал он или нет о недостатках товара на момент его продажи).

Заметим также, что согласно Дигестам Юстиниана покупатель имел право не только на надлежащее качество товара, но и на полную и достоверную информацию о нем. В частности, устанавливалось, что «похвала» продавцом товара (иначе говоря, рекламные заявления) не гарантировали качество товара (п. 37 титула III книги 4). В последней ситуации покупатель мог вернуть вещь продавцу и потребовать от него возврата стоимости такой вещи, соответственно (п. 18 титула III книги 4). Однако продавец освобождался от ответственности за несоответствие реальности сказанного им при продаже в том случае, если о качестве товара в той части, в которой его «расхваливал» продавец, можно судить, взглянув на товар, а также если при заключении договора возможность осмотреть товар у покупателя имелась (п. 45 титула I книги 18)[13].

Заметим, что более детальное регулирование имелось для случаев продажи рабов, также являвшихся товаром: для таких ситуаций приводился перечень информации о товаре, предоставление которой при заключении договора являлось

---

[12] Аналогичное положение содержится в п. 45 титула I книги 18 Дигестов Юстиниана.

[13] См. там же: «Не обязывают продавца такие обещания, если вещь находится тут же, так что покупатель не может остаться о ней в неведении, например если кто-либо покупает человека (раба) с выколотыми глазами и спрашивает продавца путем стипуляции о здоровье этого человека (продавец путем стипуляции берет на себя ответственность за то, что раб здоров); ибо стипуляция рассматривается относящейся скорее к другим частям тела человека, чем к той, относительно которой он (покупатель) обманулся (не видел того, что мог видеть,— выколотые глаза)».

необходимым[14]. Если же такая информация не предоставлялась в ясном виде (даже и без умысла, что отличает данное регулирование от т.н. «общего» регулирования), то покупатель мог вернуть раба и получить обратно уплаченные за него денежные средства при наличии факта того, что раб болен, является беглецом и прочее.

На приведенное регулирование отношений по купле-продаже рабов следует обратить особое внимание не только потому, что его наличие также подтверждает возникновение к периоду существования Дигестов Юстиниана у покупателя права на достоверную информацию, но еще и потому, что данное регулирование позволяет констатировать наличие попытки законодательно уравновесить положение «слабой» стороны отношений - покупателя, не имеющего возможности обладать достаточной информацией о товаре, и «сильного» участника - продавца, который обязан ею обладать.

Так, из анализа содержащихся в титуле I книги 21 положений следует, что вышеперечисленные недостатки раба, информацию о которых обязан предоставить продавец, являются существенными, то есть такими, при наличии которых использование раба по назначению невозможно. Кроме того, что особенно важно, такие недостатки являются неочевидными (то есть выявить их при осмотре невозможно) – в противном случае вернуть раба не получится[15].

Представляется, что именно этими двумя критериями – существенностью такой информации для покупателя и ее неочевидностью для него, но доступностью для продавца - руководствовались разработчики Дигестов, устанавливая обязанность продавца по информированию покупателя.

---

[14] В частности, «лица, продающие рабов, должны сообщить покупателю, какая у кого болезнь или недостаток, кто был беглецом или бродягой или не освобожден от выдачи его головой; все такое должно быть ясно и правильно провозглашено, когда будут продаваться рабы» (п. 1 титула I книги 21).

[15] См. также п. 14 титула I книги 21: «Если не было специальной оговорки об отсутствии ответственности за какую-либо болезнь, но болезнь такова, что она могла быть усмотрена всеми, например, был продан слепой человек (раб) или человек, имевший явный и опасный рубец на голове или на другой части тела, то, как говорит Цецилий, по этому поводу не возникает ответственности, как если бы ответственность за эту болезнь была сознательно исключена; ибо следует одобрить (взгляд), что эдикт эдилов относится к тем болезням и недостаткам, о которых кто-либо не знал или мог не знать».

Таким образом, основополагающие права потребителей – право на качественный товар и достоверную информацию об этом товаре – были сформулированы еще в древнейших источниках права, содержание нормативного регулирования которых по существу имело «межотраслевой» характер.

Столь подробный анализ древних источников права, в частности, Дигестов Юстиниана, необходим не только потому, что в истории имела место рецепция римского права, но и в связи с тем, что до произошедшего в XX веке «потребительского бума» в законодательстве различных стран фактически отсутствовали какие-либо новеллы, касающиеся защиты прав потребителей.

Длительное время происходило, во-первых, укрепление (детализация) вышеуказанных базовых прав потребителей – при том в основном это касалось права на качественный товар[16], а во-вторых, постепенный отказ от уголовно-правовой ответственности за нарушение таких прав в пользу гражданско-правовой ответственности. На этом в вопросе основных тенденций многовекового формирования «потребительского» законодательства можно поставить точку: внедрения каких-либо новых правомочий потребителей вкупе с формированием отдельной «потребительской» комплексной отрасли права не происходило.

Та же ситуация (то есть отсутствие какой-либо системы) наблюдалась и в развитии институтов контроля за соблюдением законодательства, касающегося прав потребителей-покупателей, что представляется логично вытекающим из отсутствия отрасли права, регулирующей отношения с участием таких лиц.

Иными словами, до формирования представления о «потребительстве» как о самостоятельном явлении, выразившемся в итоге в принятии отраслевых законов, государство не испытывало необходимости в создании специальных органов, осуществляющих контроль за соблюдением прав потребителей, а общество о такой необходимости «не сообщало».

При этом государство и общество все-таки осуществляли деятельность, направленную на обеспечение прав потребителей-покупателей, но эта

[16] В отечественном законодательстве закрепление перечисленных правомочий имело место в Русской Правде (XI век), Новоторговом уставе (XVII век), др.

деятельность преимущественно касалась контроля качества реализуемых товаров и услуг. Заметим также, что государство обеспечивало эти права через возможность судебного разрешения споров и обязательность судебных решений.

Так, еще в Древнем Риме существовал контроль за товарами на рынке, доказательством чего являются археологические находки – товары с маркировкой, содержащей сведения о происхождении товара либо его производителе, о его весе и прочее, которая проставлялась на металлических пломбах. При этом исследователи утверждают, что контроль за торговлей в Древнем Риме, а, следовательно, и за качеством реализуемых товаров и услуг, никогда не был системным, поскольку Римская Империя не располагала необходимым «бюрократическим аппаратом». Контроль за качеством (не связанным с верностью мер и весов – применительно к товарам, соответственно) в те времена носил реактивный, а не проактивный характер: иными словами, государство контролировало торговлю «по жалобам потребителей»[17].

Аналогичное положение дел имелось и в Древней Руси: еще с X века, согласно различным источникам[18], возникает контроль за верностью мер и весов при осуществлении торговли. Как отмечает Богдан В.В., на начальном этапе меры и весы проверяла церковь, что способствовало укреплению ее авторитета и материального положения за счет пошлин от взвешивания[19]. В дальнейшем полномочия по контролю за верностью мер и весов перешли к государству, которое в конечном счете в первой половине XIX столетия создало централизованное метрологическое учреждение – Депо образцовых мер и весов[20].

---

[17] Sancinito, Jane Elizabeth, "Merchants In The Later Roman Empire" (2018). Publicly Accessible Penn Dissertations. 2703 // https://repository.upenn.edu/edissertations/2703.

[18] Устав Великого князя Всеволода о церковных судах, людях и мерилах торговых, Устав князя Владимира Святославича о десятинах, судах и людях церковных. Конец X – XII в.в.

[19] См.: Богдан В.В. История становления законодательства о защите прав потребителей и практике его применения в России // https://www.dissercat.com/content/istoriya-stanovleniya-zakonodatelstva-o-zashchite-prav-potrebitelei-i-praktiki-ego-primeneni/read.

[20] См. подробнее: Хабибуллин Т.М. Основные этапы развития метрологической службы в России // Символ науки. 2016. № 2-1. // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-etapy-razvitiya-metrologicheskoy-sluzhby-v-rossii.

При этом информация о каких- либо иных, специализированных органах, контролирующих безопасность товаров и услуг, соблюдение права покупателя-потребителя на соответствующую действительность информацию о товарах и услугах, в доступных нам источниках отсутствует.

Как опять же отмечает Богдан В.В., практическое применение имевшихся «потребительских» норм можно наблюдать в отдельных упоминаниях случаев восстановления нарушенных прав потребителей-покупателей: так, например, в 1868 г. по прошению крестьянина К. Богданова проводилось дознание Курской губернской почтовой конторой о неполучении почтового перевода 25 руб., в результате которого проситель К. Богданов был удовлетворен»[21]. Данный пример подтверждает, что анализируемый контроль вплоть до конца XIX века в России продолжал осуществляться именно «по жалобам потребителей».

Таким образом, тенденция на «реактивность» контроля соблюдения прав потребителей-покупателей сохранялась в мире до выделения «потребительского» законодательства в отдельную отрасль, поскольку до такого момента отношения с участием потребителей ничем не отличались от любых других отношений, контроль за которыми и до настоящего времени в некоторой степени носит т.н. «реактивный» характер[22].

Ситуация как с «потребительским» законодательством, так и с контролем за его соблюдением в мире начала постепенно меняться на рубеже XIX-XX веков, что было обусловлено формированием «потребительства» как самостоятельного явления, а также запросов общества на особую защиту прав потребителей.

Указанные перемены, в свою очередь, связаны с технологическим ростом производства и развитием соответствующих производственных и социальных отношений, обусловивших наступление уже упомянутого «потребительского бума». Иначе говоря, появление огромного количества «бытовых» товаров и услуг

---

[21] См.: Богдан В.В. Там же // https://www.dissercat.com/content/istoriya-stanovleniya-zakonodatelstva-o-zashchite-prav-potrebitelei-i-praktiki-ego-primeneni/read.

[22] Вместе с тем заметим, что разрешительные методы контроля и надзора весьма распространены и создают проблемы своей избыточностью. В этой связи предпринимаются меры, направленные на сокращение лицензируемых видов деятельности, уменьшение числа плановых проверок, количества согласований и пр.

на рынке логично породило ряд проблем, связанных со злоупотреблениями производителей и продавцов таких товаров и услуг, что, соответственно, спровоцировало общество к самоорганизации в сфере защиты своих «потребительских» прав, необходимость которой со временем признало и государство.

Одной из первых общественных организаций по защите прав потребителей, существующих до сих пор, является Лига по защите прав потребителей, созданная в США в 1899 году. В сферу деятельности этой организации входит не только защита потребительских прав, но и защита интересов трудящихся – последнее обусловлено в том числе тем, что лиги защиты прав потребителей исторически создавались по образу и подобию профсоюзов, что, кстати, обуславливало и изначально существовавший способ борьбы потребительских союзов со злоупотреблениями производителей и продавцов – бойкотирование каких-либо товаров и услуг с целью снижения цен на них либо повышения их качества (по аналогии с забастовками трудящихся)[23].

Очень быстро многочисленные союзы по защите прав потребителей создаются по всему миру. Вот некоторые из них:

– 1936 г. – Союз потребителей США (Consumers union)[24];

– 1939 г. – Служба потребительского обслуживания граждан Великобритании (Citizens Advice service)[25];

– 1947 г. – Ассоциация потребителей Канады (CAC)[26];

– 1954 г. – Нидерландский союз потребителей (Consumentenbond)[27];

– 1959 г. – Австралийская организация потребителей (CHOICE)[28].

---

[23] Rao, H. (1998). Caveat Emptor: The Construction of Nonprofit Consumer Watchdog Organizations. American Journal of Sociology, 103(4), 912–961. doi:10.1086/231293.

[24] https://www.consumerreports.org (дата обращения: 05.08.2023).

[25] https://www.citizensadvice.org.uk (дата обращения: 05.08.2023).

[26] http://www.consumer.ca/en (дата обращения: 05.08.2023).

[27] https://www.consumentenbond.nl (дата обращения: 05.08.2023).

[28] https://www.choice.com.au (дата обращения: 05.08.2023).

Перечисленные общественные организации по защите прав потребителей стали активными участниками деятельности в области законотворчества, связанного с защитой прав потребителей.

В частности, Лига по защите прав потребителей США принимала активное участие в продвижении Закона о контроле за мясной продукцией (The Meat Inspection Act of 1906[29]), а также Закона о чистых продуктах питания и лекарствах (The Pure Food and Drug Act of 1906[30]).

Кроме того, в скором времени – в 1960 году – была создана и Международная организация потребителей (Consumers International[31]), представлявшая собой объединение национальных союзов и ассоциаций по защите прав потребителей и функционировавшая как площадка для обмена опытом.

Таким образом, ко второй половине XX века развитие социальных отношений, законодательства и общественных институтов в сфере консьюмеризма привело к тому, что в обществе в целом созрела объективная потребность в признании самостоятельности интересов и прав потребителей и обеспечении их особой защиты. Такая потребность, в свою очередь, сформировала публичный интерес к созданию государством отдельного регулирования отношений с участием потребителей.

Именно поэтому в 1962 году Джон Кеннеди выступил с речью, в которой впервые от лица государства обратил внимание на проблему защиты прав потребителя, в частности, заявил, что понятие «потребитель» затрагивает практически каждого, однако мнение этой группы нередко игнорируется, сформулировал понятие «потребитель», обозначил основные права потребителей, а также механизмы их защиты, которые позже легли в основу ряда нормативных актов в сфере защиты прав потребителей, принятых различными странами.

---

[29] Закон запрещал продажу фальсифицированного или неправильно маркированного скота и продуктов его переработки в качестве пищевых продуктов и устанавливал требования к забою и переработке скота.

[30] Закон запрещал продажу фальсифицированных продуктов питания и лекарств с неправильной маркировкой и заложил основу для первого в стране агентства по защите прав потребителей - Управления по контролю за продуктами и лекарствами (FDA).

[31] https://www.consumersinternational.org/ (дата обращения: 16.06.2024).

Впоследствии его речь получила наименование «Билль о правах потребителей», а к дате ее произнесения (15 марта) приурочено празднование Всемирного дня защиты прав потребителей[32].

Принятый в 1962 году в США Билль о правах потребителей установил, что потребительская общественность имеет целый ряд прав, среди которых право на качество и безопасность, право на достоверную информацию, право выбора, право возмещения ущерба, а также право быть услышанным.

Так, право на качество и безопасность представляет собой наличие гарантии безопасности жизни и здоровья потребителя. Реализуемый продавцом товар, оказываемая услуга не должны причинять вред потребителю и окружающей среде в случае их нормального использования, транспортировки, хранения или утилизации. Право потребителя на получение достоверной информации о приобретаемом товаре или услуге предполагает также полноту и добросовестное предоставление такой информации. Оно тесно связано с правом на свободу слова, убеждений и правом на их распространение любым, не запрещенным законодательством способом, а также правом каждого быть услышанным. Немаловажным является право каждого потребителя на здоровую окружающую среду, правдивую информацию о ее состоянии, а также право на возмещение вреда, причиненного его имуществу или здоровью[33].

Билль о правах потребителей ознаменовал признание защиты прав потребителя публичным интересом де-юре и положил начало осмыслению нового явления в общественных отношениях, которое несколько лет спустя французским философом Жаном Бодрийяром было названо «обществом потребления»[34].

---

[32] См.: Липка, Д. В. Особенности законодательного регулирования деятельности по защите прав потребителей в США / Д. В. Липка // Образование и право. – 2023. – № 1. – С. 370-375. – DOI 10.24412/2076-1503-2023-1-370-375. – EDN PGOLFB.

[33] См.: Специальное послание Конгрессу о защите интересов потребителей, 15 марта 1962 г (Special message to Congress on protecting consumer interest, 15 March 1962) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028 (дата обращения: 16.06.2024).

[34] См.: Бодрийяр Ж. Общество потребления: его мифы и структура. – Москва: Издательство АСТ, 2020.

Вектор развития, заданный Биллем о правах, впоследствии стал фундаментальной основой Руководящих принципов Организацией Объединенных Наций по защите интересов потребителей, которые были утверждены 09 апреля 1985 года Генеральной Ассамблеей ООН и расширены в 1999 году[35].

Руководящие принципы ориентированы на базовые права потребителей:

– право на безопасность жизни и здоровья;
– право на достоверную информацию;
– право высказывать свое мнение и быть выслушанным;
– право на потребительское образование;
– право на возмещение ущерба;
– право на выбор;
– право на удовлетворение базовых потребностей.

В Советском Союзе первый Закон «О защите прав потребителей» был принят в 1991 году. В указанном законе определялись права потребителей на государственную защиту своих интересов, надлежащее качество и безопасность продукции, судебную защиту прав, а также право на объединение в общественные организации потребителей. Однако, в связи с распадом СССР в декабре 1991 года, закон не вступил в силу. Но уже в феврале 1992 года в Российской Федерации был принят действующий до настоящего времени Закон РФ от 07.02.1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей», в значительной мере основанный на тексте закона СССР.

Система защиты прав потребителей в нашей стране опирается на Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей». По мнению многих экспертов, работающих в этой сфере, его нормы изначально не были ориентированы на сферу финансовых услуг: Закон РФ «О защите прав потребителей», определяя общие подходы и принципы к защите прав потребителей, а также основополагающие для всех видов товарного рынка

[35] Обновленная редакция Руководящих принципов ООН по защите интересов потребителей размещена на официальном сайте ООН http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml и ЮНКТАД http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx.

механизмы защиты, не учитывает особенности защиты прав потребителей на финансовом рынке, что предопределяет ряд проблем[36].

Например, к самому массовому виду страхования – обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, 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»[37], 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 на финансовом рынке, и, что важно, поручение о кодификации законодательства в сфере защиты прав потребителей[38]. Возможно, выполнение поручения 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 десять лет в этой сфере произошло немало законодательных изменений, среди них отметим ряд федеральных законов: от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»[39], от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О

---

[36] См.: 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.

[37] РГ. 2012. № 156.

[38] 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: 24.04.2024).

[39] СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6673.

несостоятельности (банкротстве)»[40], от 04.06.2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»[41] (далее – Закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»), что опять же подтверждает потребность в систематизации «потребительского» законодательства, в частности для того, чтобы сделать его более понятным для самого потребителя.

Заметим, что финансовый рынок как сложная и взаимосвязанная система экономико-правовых отношений[42] с участием регулятора – Банка России, финансовых организаций, потребителей финансовых услуг, иных субъектов, в том числе финансового уполномоченного[43], порождает необходимость специального правового регулирования отношений с участием потребителей финансовых услуг в контексте защиты их прав и создания основы для адекватной системы такой защиты.

В частности, финансовые услуги как потребительская категория максимально приближены к частной жизни. Системное единство финансов с жизнедеятельностью людей создает основу для их социализации. Именно усиление роли финансовых услуг в решении проблем бедности, социальной несправедливости (оборотная сторона дифференциации в доходах) делает столь актуальной проблему слабой вовлеченности отдельных социальных групп в финансовую систему[44].

---

[40] СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

[41] СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

[42] См.: Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва, 2016; Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. Монография / Сер. 28 Актуальные монографии. (2-е изд., пер. и доп) Москва, 2020; Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации. Учебное пособие / Сер. 76 Высшее образование. (4-е изд., пер. и доп) Москва, 2024.

[43] См., например, Тропская С.С. Финансовый уполномоченный как субъект публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2020. № 7. С. 10-14.

[44] См.: Рыжановская Л.Ю. Механизм правовой защиты потребителей финансовых услуг // https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2013/1/statii/2013_01_06.pdf (дата обращения: 16.06.2024).

В этой связи в последние десятилетия на первый план выходит вопрос доступности финансовых услуг. При этом понимание доступности в различных странах естественно не одинаково, что и обуславливает, среди прочего, разнонаправленность развития финансовых рынков государств.

К примеру, сравнительно недавно, в 2006 году Нобелевская премия мира была вручена фактически за повышение доступности финансовых услуг Мухаммаду Юнусу, пионеру микрокредитования, помогшему значительному числу жителей Бангладеш получить заем для создания собственного микропредприятия и тем самым выйти из состояния перманентной бедности.

Применимо ли такое представление о повышении доступности к иным странам? Вероятно, в какой-то степени да. Однако для нашего государства сегодня доступность финансовых услуг – это, по большей части, вопрос обеспечения роста рынка финансовых услуг с одновременным качественным совершенствованием финансовой среды, самого рынка и его участников (финансовых организаций, потребителей, иных лиц), что невозможно без развития соответствующего специального регулирования государством.

Вместе с тем, каким бы ни было наполнение термина «доступность» в любой стране, финансы давно уже стали категорией, имеющей значительную социальную роль, и потому любое государство безусловно заинтересовано в регулировании данной сферы. На «социальной» характеристике финансов зиждется публичный интерес в защите прав потребителей финансовых услуг, к более подробным рассуждениям о котором мы еще вернемся позднее.

В настоящее время, как считают эксперты Всемирного банка, «можно дать лишь приблизительные рекомендации по разработке политики, способствующей расширению доступа к финансам»[45]. Представляется же, что проблема доступности финансовых услуг носит не только и не столько правовой характер, сколько социальный и связана с тем, чтобы население, которое и составляет потребительское сообщество, под воздействием мер государственной политики

[45] Демиргуч-Кунт А. Финансовые услуги для всех? Стратегии и проблемы расширения доступа / Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишерз, 2011. — С. 42.

меняло отношение к получению финансовых услуг в сторону его практичности, рациональности и разумности. Кардинальный вопрос, который возникает в этой связи, заключается в том, какие это должны быть меры?

Необходимо подчеркнуть, что на изменение социального облика финансового права на рубеже 20-21 веков обращают внимание и в науке. Так, Рыбакова С.В. отмечает, что «начиная с конца XX века и по сегодняшний день, социальные аспекты становятся стержнем развития финансового права и как отрасли права, и как отрасли законодательства, и во многом как финансово-правовой науки»[46].

Таким образом, становление системы защиты прав потребителей финансовых услуг прошло продолжительный эволюционный путь развития, в результате которого произошло признание публичного интереса в защите прав потребителей, что позволило сформировать существующую в Российской Федерации нормативную и организационную систему защиты прав потребителей финансовых услуг и очевидно будет активно влиять не ее формирование в будущем.

В этой связи элементы системы защиты прав потребителей финансовых услуг, о которых речь пойдет далее, должны рассматриваться как неотъемлемая часть функционирования и развития рынка финансовых услуг, оказывающие 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).

---

[46] Рыбакова С.В. Изменение социального облика финансового права на рубеже XX–XXI веков // Актуальные проблемы государства и права. 2024. №1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/izmenenie-sotsialnogo-oblika-finansovogo-prava-na-rubezhe-hh-hhi-vekov (дата обращения: 01.04.2025).

§ 2. Элементы системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации

Характеристика защиты прав потребителей финансовых услуг с учетом системного метода исследования предполагает, прежде всего, уяснение элементов такой системы. Ученые не едины во мнении относительно элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации. Например, профессор Рождественская Т.Э., определяя элементы системы защиты прав потребителей, указывает на три составляющие:

1) судебные и иные органы, рассматривающие жалобы и обращения потребителей, осуществляющие «разрешение правовых споров и содействие урегулированию экономических конфликтов (к примеру, содействие заключению соглашений о рассрочке платежа и т.д.)»;

2) обеспечение доступности финансовых услуг для потребителя, в том числе финансовых услуг, оказываемых доминирующими на рынке финансовыми организациями, которые зачастую навязывают дополнительные для потребителя услуги, устанавливают необоснованно высокие цены на оказываемые финансовые услуги[47];

3) обеспечение финансовой устойчивости финансовых организаций, что проявляется, прежде всего, в установлении требований к собственному капиталу и является предметом надзора со стороны Банка России, финансовая устойчивость финансовых организаций, в свою очередь, оказывает существенное влияние на обеспечение стабильности финансовой системы в целом[48].

---

[47] Запрет на злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, в том числе на финансовом рынке, установлен антимонопольным законодательством // См.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 19.04.2024) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434.

[48] См.: Рождественская Т.Э. Система защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // Актуальные вопросы права в банковской сфере: материалы Междунар. банк. форума, 24-25 сент. 2020 г. – Текст : электронный / М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Самар. нац. исслед. ун-т им. С.П. Королева, Самар. гос. эконом. ун-т, Сбербанк России, редкол. В.Д. Богатырев [и др.]. – 2020. - С. 463 - 473.

Высказанная позиция относительно элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг, как представляется, согласуется с позицией Банка России, согласно которой защита прав потребителей на финансовом рынке сочетает два направления – реактивное и превентивное. Соответственно, реактивное направление включает работу с жалобами потребителей в связи с нарушением прав и законных интересов со стороны финансовых организаций, а превентивное направление нацелено на предупреждение возможных нарушений и недобросовестных практик и обеспечивается надзорно-контрольными функциями Банка России[49].

Интересен подход к системе защиты прав потребителей финансовых услуг ученых-экономистов, в частности, предлагается выделять три ключевые линии защиты, каждая из которых имеет свой набор мер, направленных на достижение ответственного финансирования[50]. Ответственное финансирование Л. Брикс и К. Макки, эксперты Консультативной группы по оказанию помощи малоимущим (Consultative Group to Assist the Poor — CGAP), определяют как «оказание розничных финансовых услуг на принципах прозрачности и справедливости»[51].

В контексте линий защиты:

1) первая линия защиты – это хорошо информированный потребитель, что достижимо, в том числе, с помощью государственных программ повышения финансовой грамотности;

2) вторая линия защиты – это система, сочетающая нормативный правовой и надзорный компоненты, построение такой системы осуществляется на принципах транспарентности информации для потребителей о финансовых продуктах, добросовестности и обеспечения возможности обращения за содействием при возможных конфликтных ситуациях;

---

[49] См.: https://www.cbr.ru/protection_rights (дата обращения: 16.06.2024).

[50] См.: Рыжановская Л.Ю. Механизм правовой защиты потребителей финансовых услуг // https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2013/1/statii/2013_01_06.pdf (дата обращения: 16.06.2024).

[51] См.: Брикс Л., Макки К. Регулирование защиты прав потребителей в регионах с ограниченным доступом к финансовым услугам: возможности для содействия ответственному финансированию // CGAP. — 2010. — № 60.

3) третья линия защиты – это отраслевые кодексы поведения и стандарты, запрещающие мошенничество, обман, неправомерное использование личных данных, др.

С учетом подготовленных программных документов[52] ставится вопрос и о национальной системе защиты прав потребителей, содержание которой определено Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» посредством указания на органы федерального, регионального и муниципального уровней, которые во взаимодействии с общественными объединениями потребителей формируют национальную систему защиты прав потребителей[53]. В частности, на заседании президиума Государственного совета по вопросу развития национальной системы защиты прав потребителей 18 апреля 2017 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «вопросы защиты прав потребителей нужно решать консолидированно, на всех уровнях власти с привлечением структур гражданского общества, деловых объединений»[54].

Обобщая изложенные позиции, заметим, что в текущий период не теряют актуальности названные еще Джоном Кеннеди элементы системы защиты прав потребителей, которые, на наш взгляд, заслуживают поддержки вне зависимости от временных и территориальных показателей. В Российской Федерации в отношении потребителей услуг на финансовом рынке сформированы все четыре элемента указанной системы защиты:

1) публичные органы и органы исполнительной власти, к числу которых относятся, прежде всего, Центральный банк Российской Федерации (Банк

---

[52] См.: распоряжение Правительства РФ от 28.08.2017 № 1837-р «Об утверждении Стратегии государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года»; распоряжение Правительства РФ от 23.03.2018 № 481-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 28.08.2017 № 1837-р».

[53] См.: постановление СФ ФС РФ от 23.10.2019 № 468-СФ «О национальной системе защиты прав потребителей»; см. также: Шекунова, Ю.В. Национальная система защиты прав потребителей: понятие и механизмы осуществления защиты // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2022. № 2 (59). С. 61-68.

[54] См.: http://kremlin.ru/events/president/news/54328 (дата обращения: 16.06.2024).

России)[55], Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор);

2) нормативное регулирование защиты прав потребителей финансовых услуг;

3) органы судебной власти – суды общей юрисдикции;

4) общественные организации по защите прав потребителей, коих в России значительное количество.

Бесспорно, в эту систему следует встроить институт финансового уполномоченного, равно как и Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», но финансового уполномоченного и законодательную основу его деятельности умышленно оставляем за рамками данного параграфа, поскольку вернемся к нему позднее и обсудим более детально, в том числе определим место института финансового уполномоченного среди обозначенных выше элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг, прежде всего, как досудебного органа по защите прав потребителей финансовых услуг.

Защита прав потребителей финансовых услуг отнесена к полномочиям органов власти и уполномоченных субъектов, среди которых существенная роль отведена Банку России[56] - регулятору финансового рынка, не имеющему правового статуса органа власти, и Роспотребнадзору - органу исполнительной власти, полномочия которого нацелены на обеспечение защиты прав потребителей, в том числе финансовых услуг[57].

---

[55] Безусловно, Банк России по своей природе является «особой ветвью» власти (то есть не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной), однако в системе защиты прав потребителей финансовых услуг, как представляется, он в большей степени выполняет функции, свойственные исполнительной власти, нежели какой-либо иной.

[56] Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н. Центральный банк Российской Федерации как орган по защите прав потребителей финансовых услуг в системе обеспечения государственного суверенитета // В сб. «Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность». Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 2023.

[57] Значимое место в системе уполномоченных субъектов, обеспечивающих защиту прав потребителей финансовых услуг, отведено институту финансового уполномоченного. См.: 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; Климов В.В. Правовая природа института финансового

В этой связи, в первую очередь, целесообразно кратко проанализировать деятельность указанных субъектов в сфере обеспечения защиты прав потребителей финансовых услуг. При этом заслуживает особого внимания вопрос о соотношении их полномочий.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России)

Основными видами деятельности Банка России, непосредственно затрагивающими сферу защиты прав потребителей услуг на финансовом рынке, являются:

1. Формирование политики по вопросу защиты прав потребителей.

Действующим законодательством в качестве функций Банка России установлены, в числе прочих, разработка и проведение политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации, которая затрагивает и вопросы защиты прав потребителей в связи с оказанием им финансовых услуг[58].

Например, к числу документов, разработанных Банком России в рамках реализации указанной функции, следует отнести Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации, один из подразделов которых составляют положения об обеспечении защиты прав потребителей услуг на финансовом рынке[59].

В рамках указанного подраздела Банком России предлагаются меры по повышению уровня защищенности прав розничных инвесторов, увеличению прозрачности предоставляемой финансовой организацией потребителю информации, развитию поведенческого надзора Банка России.

Разработка подобного рода стратегии, как представляется, является одним из ключевых видов деятельности Банка России, который предопределяет его место в

уполномоченного в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. - № 4. – С. 61-68.

[58] См.: Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

[59] Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2024 год и период 2025 и 2026 годов одобрены Советом директоров Банка России. Документ подготовлен по статистическим данным на 01.10.2023.

рамках обеспечения защиты прав потребителей как мегарегулятора финансового рынка.

2. Контроль и надзор за финансовыми организациями.

Банк России осуществляет регулирование и надзор в банковской сфере, а также в иных сферах финансового рынка за некредитными финансовыми организациями[60]. Целями указанной деятельности Банка России является в том числе защита прав потребителей услуг на финансовом рынке (при этом защита прав потребителей в банковском сегменте имеет ряд особенностей, к которым мы вернемся позже).

В рамках контрольно-надзорной деятельности Банк России осуществляет функции по лицензированию (к примеру, банков[61], страховщиков[62], негосударственных пенсионных фондов[63]), проверяет содержание финансовой отчетности участников рынка, которую они обязаны предоставлять Банку России в силу положений действующего законодательства, привлекает участников финансового рынка к административной ответственности за нарушение ими специального законодательства, выдает предписания об устранении таких нарушений, проводит «контрольные закупки», а также осуществляет значительный массив иных функций, общей целью реализации которых является обеспечение финансовой стабильности.

Хотя охарактеризованная деятельность и направлена по большей части на обеспечение финансовой стабильности, но в то же время гарантирует и защиту прав потребителей услуг на финансовом рынке. Наличие такого рода контрольно-надзорной функции со стороны Банка России предоставляет потребителям финансовых услуг реальную, а не формальную возможность восстановления нарушенных прав (имеются в виду ситуации, когда механизм восстановления прав

---

[60] См.: главы X, X.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

[61] См.: статья 13 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 12.12.2023) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2024).

[62] См.: статья 32 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 04.08.2023) «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

[63] См.: статья 7.1 Федерального закона от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2024).

формально сработал, но фактически никакого восстановления не произошло: например, взыскание задолженности по решению суда в действительности не проведено).

Однако нельзя не отметить, что функция Банка России по обеспечению финансовой стабильности, как правило, в некотором смысле противопоставляется, а не объединяется с задачей по защите прав потребителей[64]. При рассмотрении деятельности Банка России, связанной с защитой прав потребителей, речь обычно ведется не о перечисленных нами направлениях работы регулятора, а о Службе по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг (СЗПП) как подразделении Банка России. О ключевых функциях данного подразделения речь и пойдет далее.

3. Выявление недобросовестных практик и пресечение их использования финансовыми организациями.

Одним из основных направлений работы СЗПП является превентивный поведенческий надзор – то есть выявление Банком России неприемлемых практик финансовых организаций в отношениях с потребителями их услуг и принятие мер по пресечению их использования.

Выполнение данной функции имеет целью защиту прав «на будущее». Пресечение использования подобных практик на финансовом рынке реализуется путем внесения изменений в законодательство (Банк России не обладает правом законодательной инициативы, но может направить предложения субъекту такой инициативы), а также путем создания либо изменения нормативных актов самого Банка России, регулирующих деятельность финансовых организаций – инструкций, положений, указаний.

---

[64] В частности, профессора Рождественская Т.Э. и Гузнов А.Г. указывают: «Эта триада - защита прав, устойчивость и доступность - образуют интегральное, хотя и достаточно напряженное, единство. Не случайно, что законодатель, наделяя Банк России полномочиями по осуществлению надзора за некредитными финансовыми организациями, по контролю поведения на рынке финансовых услуг и по защите прав потребителей финансовых услуг, потребовал от него организовать работу по предупреждению конфликта интересов, понимаемого как конфликт между целями, характерными для различных направлений деятельности Банка России» // Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. - 448 с.

4. Рассмотрение жалоб потребителей финансовых услуг.

Работа с заявлениями и жалобами граждан в отношении финансовых организаций возложена в Банке России на СЗПП и носит наименование «реактивный надзор».

Следует сразу отметить, что формально в «периметр ответственности» Банка России не включено обеспечение защиты прав потребителей услуг банковского сектора, такое полномочие закреплено за Роспотребнадзором.

В то же время, как отмечают профессора Т.Э. Рождественская и А.Г. Гузнов, Банк России по существу рассматривает жалобы граждан на неправомерные действия кредитных организаций, кроме того, обеспечивает защиту прав потребителей в соответствии с Федеральным законом «О потребительском кредите (займе)»[65].

Такое разграничение компетенций между Банком России и Роспотребнадзором не является заметным для потребителя: к примеру, на официальной странице СЗПП в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» указано, что Служба осуществляет рассмотрение жалоб потребителей и в отношении банков, наряду с обращениями в отношении иных участников финансового рынка[66].

Более того, Банк России и Роспотребнадзор подписали соглашение, в котором разграничили полномочия: так, из пункта 3.3 соглашения следует, что 1) при наличии признаков нарушения законодательства о защите прав потребителей – обращения, заявления, жалобы рассматривает Роспотребнадзор, 2) при наличии признаков нарушения федерального законодательства, надзор и контроль за соблюдением которого осуществляет Банк России – сам регулятор[67].

Жалобы потребителей, поданные вопреки установленному разделению полномочий данных органов, перенаправляются соответствующему

---

[65] См.: Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. – С. 435.

[66] https://www.cbr.ru/about_br/bankstructute/szpp/ (дата обращения: 16.06.2024).

[67] См.: Соглашение о взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10 декабря 2014 г. № БР-Д-59/535/27.

уполномоченному субъекту, что опять же несущественно сказывается на самом потребителе. Однако на эффективность работы по данному направлению такая демаркация, как представляется, влияет отрицательно. Комплексное и единообразное регулирование любой области все же предполагает систему «одного окна» в большей степени, нежели договоренности между уполномоченными органами о формировании общих позиций по рассмотрению жалоб граждан.

Яркая иллюстрация потребности в «едином регуляторном окне» – отношения потребителя с банком в случае предоставления последним дополнительных услуг при заключении кредитного договора. В частности, в таких отношениях есть потребность в надзоре за соблюдением банком законодательства, проводимого регулятором, в частности, за соблюдением кредитной организацией положений законодательства о потребительском кредите (займе), связанных с заполнением заявления на кредит в части получения согласия заемщика на приобретение дополнительных услуг.

Кроме того, есть потребность в надзоре за соблюдением банком законодательства о защите прав потребителей[68], который реализуется Роспотребнадзором, например, за тем, чтобы заключение кредитного договора не было обусловлено заключением договора на оказание иных услуг, то есть за недопущением навязывания услуг потребителю.

При этом нарушение банком требований к заполнению заявления на кредит в части получения согласия заемщика на приобретение дополнительных услуг может как раз свидетельствовать о навязывании услуг (к примеру, когда банк проставил машинописные отметки о согласии на оказание таких услуг за потребителя). В такой ситуации крайне важно, чтобы и Банк России, и Роспотребнадзор признавали описанное поведение кредитной организации противоречащим действующему законодательству, чтобы результат их надзорной деятельности был одинаков.

---

[68] См.: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 04.08.2023) «О защите прав потребителей».

В противном случае, во-первых, будет затруднено восстановление нарушенных прав потребителя, которое осуществляется вообще иными органами, в том числе судами, имеющими в целом собственное, в нашем примере уже третье по счету мнение о проблеме. А во-вторых, станет невозможным обеспечение последующей защиты прав иных потребителей путем пресечения надзорными органами использования подобных практик банком, поскольку одни ее будут пресекать, а иные допускать ее использование.

Приведенный пример, безусловно, является одним из многих, а проблему разрозненности «потребительского надзора» затрагивало значительное число специалистов[69], кроме того, указанная проблема находила отражение в программных документах, утвержденных Правительством Российской Федерации[70].

В завершение краткого описания данного направления деятельности Банка России следует также отметить, что результатом рассмотрения СЗПП жалобы потребителя является принятие Банком России принудительных мер в отношении финансовой организации в случае выявления допущенных ею нарушений.

5. Повышение финансовой грамотности населения.

Еще одним направлением работы СЗПП является повышение уровня понимания гражданами сущности предоставляемой услуги на финансовом рынке, то есть создание условий для роста финансовой грамотности потребителей. Такая деятельность реализуется путем разработки и внедрения образовательных программ в сфере финансовой грамотности.

---

[69] См.: Защита прав потребителей финансовых услуг / М.Д. Ефремова, В.С. Петрищев, С.А. Румянцев и др.; отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. М.: Норма, Инфра-М, 2010. - 368 с.

[70] Согласно Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы была поставлена задача «сформировать у потребителя четкое представление о том, куда следует обращаться по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг в соответствии с разделением полномочий в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг между Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Центральным банком Российской Федерации и саморегулируемыми организациями на финансовом рынке» // см.: распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р.

В текущий период Стратегия повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года не уделяет внимание данному вопросу // см.: распоряжение Правительства РФ от 24.10.2023 № 2958-р.

В рамках данного направления деятельности значительное внимание должно быть уделено согласованности подходов различных органов к защите прав потребителей.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)

Роспотребнадзор при взаимодействии с потребителями финансовых услуг, равно как и с любыми другими потребителями, выполняет функцию института по защите прав слабой стороны этих отношений. Среди ключевых видов деятельности Роспотребнадзора можно перечислить следующие:

1. Формирование политики по вопросу защиты прав потребителей.

Роспотребнадзор наделен характерными функциями органа власти по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в частности, в сфере защиты прав потребителей, в том числе финансовых услуг[71].

К примеру, в Стратегии госполитики РФ в области защиты прав потребителей[72], ключевым исполнителем которой является Роспотребнадзор, ряд положений касается регулирования отношений на финансовом рынке.

Заметим, что имеет место частичное дублирование Роспотребнадзором функций Банка России применительно к данному направлению деятельности.

2. Рассмотрение жалоб потребителей.

Как мы уже отмечали, к компетенции Роспотребнадзора относится рассмотрение обращений, заявлений, жалоб потребителей на несоблюдение финансовыми организациями законодательства о защите прав потребителей. Согласно размещенной на официальном сайте указанного органа информации, такие жалобы, в частности, касаются вопросов:

– ненадлежащего информирования потребителя;

---

[71] См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 05.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

[72] См.: Стратегия государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 28.08.2017 № 1837-р.

– введения потребителя в заблуждение относительно свойств услуги;

– наличия в договорах положений, противоречащих законодательству в области защиты прав потребителей;

– навязывания дополнительных платных услуг[73].

Направление потребителем жалобы, содержащей информацию о нарушении его прав, является основанием для проведения Роспотребнадзором контрольных (надзорных) мероприятий в порядке, определенном Правительством РФ[74].

Итогом проведения указанных мероприятий является, среди прочего, выдача предписания об устранении выявленных нарушений лицу-объекту контроля (надзора), с указанием сроков их устранения.

3. Обращение с иском в защиту неопределенного круга субъектов.

Действующее законодательство устанавливает, что Роспотребнадзор наделен правом на обращение в суд с заявлениями в защиту прав и законных интересов потребителей, а также группы потребителей, неопределенного круга таких лиц.

Реализация Роспотребнадзором этого полномочия должна быть тесно сопряжена с деятельностью в рамках предоставленных ему компетенций в области государственного контроля (надзора) по защите прав потребителей, то есть с проведением Роспотребнадзором соответствующих внеплановых мероприятий по контролю с целью сбора доказательств для последующего обращения с иском в суд в защиту неопределенного круга лиц)[75].

Высказанный тезис безусловно не означает, что обращение с иском в защиту неопределенного круга лиц реализуемо и эффективно лишь при наличии полномочий по государственному контролю (надзору). Иными словами, такое полномочие хотя и является подспорьем, но не обуславливает наличие права на обращение с указанным иском: в анализируемой сфере причиной наделения кого-

---

[73] https://zpp.rospotrebnadzor.ru/handbook/finance/memos/210401 (дата обращения: 16.06.2024).

[74] См. пункт 23 постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 1005 (ред. от 18.10.2023).

[75] См.: письмо Роспотребнадзора от 24.03.2008 № 01/2555-8-32 «Об оптимизации форм и методов работы по рассмотрению обращений потребителей».

либо таким правом, как представляется, является «направленность» деятельности органа и наличие у него «материала», подтверждающего систематический характер выявленного нарушения. Именно поэтому общественные объединения потребителей, наравне с Роспотребнадзором, наделены таким правом.

4. Формирование государственного информационного ресурса.

В рамках выполнения данной функции реализуются также мероприятия, целью которых является увеличение финансовой грамотности граждан. Вместе с тем, на примере этого направления работы Роспотребнадзора особенно заметно то, что специфика защиты прав потребителей, получающих услуги на финансовом рынке, по всей видимости не может полномасштабно учитываться в рамках деятельности по защите прав потребителей в целом.

Для того, чтобы убедиться в обоснованности данного вывода, достаточно ознакомиться с информационным ресурсом «Финансовая культура», созданным Банком России[76], и сравнить содержащиеся там материалы с информацией на портале ГИС ЗПП: безусловно, в силу того, что первый из упомянутых информационных ресурсов носит специальный характер по отношению ко второму, размещенные там материалы куда более подробны и информативны.

Указанное сравнение хорошо визуализирует проблемный вопрос: защита прав потребителей финансовых услуг к настоящему времени обрела специфику, достаточную для того, чтобы выделить данное направление в самостоятельный раздел законодательного регулирования, однако до сей поры указанного выделения не произошло. В рамках заседания Президиума Госсовета РФ 17 апреля 2018 года значительная часть обсуждения касалась именно защиты прав потребителей услуг финансового рынка. В перечень поручений по его итогам, в том числе, вошел пункт о кодификации законодательства о защите прав потребителей и приведении его в соответствие с нормами международного права (Пр-1004ГС, п.1г-6). Это поручение могло бы стать основой решения обозначенной выше задачи, но в текущий период эта работа не завершена.

[76] https://fincult.info/ (дата обращения: 16.06.2024).

Стоит также отметить, что Роспотребнадзор осуществляет деятельность по контролю (надзору), а также по выявлению недобросовестных практик. Применительно к этой работе имеет место дублирование Роспотребнадзором функций Банка России с концептуальной точки зрения такое же, как и в случае с рассмотрением жалоб двумя этими органами: то есть в осуществлении указанной деятельности задействованы и Банк России, и Роспотребнадзор, но сугубо в рамках своей компетенции.

Соответственно, проблемы такого «пересечения», охарактеризованные выше при анализе функции Банка России и Роспотребнадзора по рассмотрению жалоб потребителей, могут возникнуть и в работе этих органов в сферах контроля (надзора) и выявления недобросовестных практик.

В завершение анализа деятельности Банка России и Роспотребнадзора в рассматриваемой сфере хотелось бы отметить следующее:

1) ряд функций Банка России и Роспотребнадзора весьма схожи, что затрудняет для потребителя, чье право нарушено, понимание способов его восстановления, и, соответственно, эффективное их использование;

2) указанные органы не осуществляют непосредственное восстановление нарушенных прав конкретного потребителя в плане его постановки в то положение, в котором находился бы потребитель при условии отсутствия нарушения его прав, то есть не рассматривают имущественные притязания потребителя;

3) ни один из перечисленных субъектов не занимается исключительно защитой прав потребителей, получающих услуги на финансовом рынке, хотя такая категория потребителей в настоящее время являет собой «специального потребителя» и требует отличной от прочих потребителей защиты.

Тем более это утверждение верно, чем сильнее «интегрируются» друг в друга отношения потребителя с различными видами финансовых организаций. В случае, допустим, навязывания договора страхования банком потребитель может обратиться с требованием о возврате уплаченного по договору страхования к страховщику либо к кредитной организации. Отказ страховщика либо банка от

возврата уплаченных средств является основанием обжалования поведения страховщика или кредитной организации со стороны потребителя услуг.

Закон «О потребительском кредите» устанавливает, что часть страховой премии по договору коллективного страхования, заключенному одновременно с кредитным договором, при досрочном прекращении последнего вследствие погашения задолженности в полном объеме можно потребовать при определенных условиях с кредитной организации[77]. При этом такое положение дел, как представляется, вовсе не отменяет возможности потребителя потребовать возврата такой суммы от стороны заключенного им договора – страховщика.

Иначе говоря, в рамках приведенного примера часть обязанностей страховщика по договору страхования в отдельных случаях фактически исполняет кредитная организация, что, очевидно, требует как «единого окна», которое накапливает и анализирует проблемы правоприменения в сфере кредитного страхования, так и «единого окна», которое формирует регулирование в данной сфере. В противном случае система защиты прав окажется как минимум неудобной для потребителя, который едва ли способен разобраться, в какое из множества «окон» ему надлежит обращаться, а как максимум – неэффективной в части оперативного и доступного восстановления его нарушенных прав.

Нельзя не отметить, что сложность системы защиты прав потребителей, в особенности потребителей финансовых услуг, являлась, как представляется, одной из причин возникновения не всегда добросовестных «автоюристов» и «раздолжнителей», которые изначально имели своей целью оказание потребителю юридической помощи в вопросе защиты его прав. Однако в конечном счете асимметричность развития самой по себе защиты и ее доступности привели к формированию системы «заработка» на финансовом рынке путем злоупотребления «потребительскими» правами юристами-профессионалами в данной сфере.

Нормативное регулирование защиты прав потребителей финансовых услуг

---

[77] См. Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ (ред. от 22.06.2024) "О потребительском кредите (займе)".

Защита прав потребителей финансовых услуг регулируется широким спектром нормативных актов: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1«О защите прав потребителей», Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», Постановления Правительства РФ, Указания Банка России и ряд иных актов.

Заметим, что за последние несколько лет в сфере нормативного регулирования защиты прав потребителей финансовых услуг произошло немало изменений, достаточно указать на самые существенные из них:

1) в 2013 г. принят и многократно после принятия изменен Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», регламентирующий взаимодействие финансовых организаций с физическим лицом-потребителем финансовой услуги и содержащий ряд норм, защищающих последнего;

2) в 2015 г. в Федеральном законе от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» появился специальный раздел, характеризующий процедуры банкротства физических лиц;

3) в 2018 г., после долгого обсуждения, Федеральным законом от 04.06.2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» был создан институт финансового уполномоченного (финансового омбудсмена).

Все эти инициативы имели очень непростой путь. Например, с даты первого чтения в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 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 публичных и частных

интересов - интересов государства, потребителей и участников финансового рынка. Тем не менее, Закон был принят, институт создан и начал свою работу.

Здесь нельзя не отметить, что существование того множества изменений нормативного регулирования финансового рынка, которое описывать в рамках данной работы не вполне целесообразно, свидетельствует о том, что отношения с участием потребителей на финансовом рынке динамично развиваются, что, в свою очередь, требует достаточно оперативного вмешательства законодателя и регулятора. При этом характер такого вмешательства в подавляющем большинстве случаев связан с внедрением в существующую нормативную базу положений, защищающих права потребителя финансовых услуг. Подобная цикличность («развитие» – «внедрение новых «защитных» норм – «развитие»), как представляется, подтверждает тезис о том, что «про-потребительское» регулирование финансового рынка, равно как и все прочие элементы системы защиты прав потребителей финансовых услуг, является неотъемлемой частью его функционирования и развития, поскольку очевидно поддерживает и укрепляет доверие потребителя, без которого существование финансового рынка не видится возможным в принципе.

Органы судебной власти

В рамках правового анализа деятельности судов как элемента системы защиты прав потребителей финансовых услуг целесообразно ограничиться перечислением преимуществ и недостатков этого элемента в сравнении с уполномоченными субъектами и органами, функции и полномочия которых были проанализированы ранее.

К преимуществам судебных органов следует отнести следующее:

1) результат рассмотрения «жалобы» - восстановление нарушенных прав потребителя финансовых услуг, в том числе путем присуждения ему того, что полагалось бы в отсутствие совершенного финансовой организацией нарушения;

2) наличие механизма принудительного исполнения вынесенного судом решения;

3) наличие широкой дискреции, например, суд при выявлении признаков злоупотребления правом может отказать злоупотребившему лицу в его защите, а пострадавшему – возместить убытки, кроме того, суд оценивает доказательства «по внутреннему убеждению»;

4) широкие полномочия по сбору доказательств, в частности, суд вправе истребовать доказательства, а также – самое очевидное – опрашивать стороны спора, свидетелей, и принимать решение, в том числе, на базе полученных показаний.

К недостаткам судебной формы защиты прав потребителей финансовых услуг следует отнести следующее:

1) сложность процедуры защиты права, обуславливающая потребность в привлечении лица, обладающего специальными знаниями, для подготовки иска, его подачи, представления интересов в судебных заседаниях и т.д.;

2) высокая стоимость обращения, в том числе обусловленная необходимостью в привлечении адвоката, в несении расходов на сбор доказательств, подтверждающих требования (например, проведение экспертизы по определению стоимости ремонта автомобиля для получения доплаты страхового возмещения по договору ОСАГО), а также существованием риска возмещения судебных расходов другой стороны;

3) значительный срок рассмотрения спора (не должен превышать двух месяцев, однако фактически в ряде случаев он бывает существенно большим);

4) необходимость личного присутствия потребителя либо его представителя при рассмотрении спора (по общему правилу разбирательство в суде – очное), что создает дополнительные препятствия для восстановления потребителем нарушенных прав, несмотря на установленные действующим законодательством особенности территориальной подсудности таких споров.

Тем не менее, общепризнано, что судебная форма защиты прав и законных интересов заявителей, в том числе, потребителей финансовых услуг является основной формой защиты в правовом демократическом государстве, которым

является Российская Федерация, несмотря на сложность, долговременность, стоимость судебного процесса, как для бюджета, так и для самого заявителя.

Вместе с тем, 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 защиты, в том числе института уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг.

Общественные организации по защите прав потребителей

На территории Российской Федерации общественные организации по защите прав потребителей представлены достаточно широко как в масштабе всего государства, так и отдельных субъектов, причем среди них выделяются общественные организации именно по защите прав потребителей на финансовом рынке.

В частности, общероссийская общественная организация потребителей «Союз защиты прав потребителей финансовых услуг» (ОООП «ФинПотребСоюз») создана 12.04.2010 и в настоящее время представлена почти во всех субъектах РФ, насчитывая 51 региональное подразделение[78].

Основные цели ОООП «ФинПотребСоюз» – защита прав и законных интересов потребителей в сфере финансовых услуг (в том числе защита прав дольщиков и заемщиков), содействие формированию цивилизованного потребительского финансового рынка в интересах российских граждан-потребителей, акционеров и частных инвесторов, а также пропаганда финансовой грамотности и знаний среди широких слоев населения.

Союз потребителей Российской Федерации (СПРФ) – союз общественных объединений, созданный в добровольном порядке в целях защиты прав и законных интересов потребителей, и действующий с 1990 года. Цели СПРФ – повышение уровня защищенности российских потребителей и развитие потребительского движения. Являясь одним из старейших общественных объединений в стране,

[78] https://finpotrebsouz.ru/o-nas/regionalnye-podrazdeleniya (дата обращения: 16.06.2024).

СПРФ на сегодняшний день объединяет более 100 организаций, расположенных почти во всех регионах страны – Центральном, Северо-Западном, Южном, Северо-Кавказском, Приволжском, Уральском, Сибирском, Дальневосточном федеральных округах[79].

Международная конфедерация обществ потребителей (КонфОП) основана в 1989 году и объединяет 29 ведущих общественных организаций потребителей из России, Беларуси, Грузии, Казахстана, Таджикистана и Узбекистана. Основные направления деятельности КонфОП включают в себя продвижение законодательных инициатив, направленных на усовершенствование норм по раскрытию потребительской информации в области финансовых услуг, а также потребительское образование. КонфОП является членом Совета Всемирной организации потребителей[80].

Общественные объединения защиты прав потребителей, несмотря на присущий им гражданско-правовой статус, в силу закона имеют контрольные полномочия, в частности, вправе осуществлять так называемый общественный контроль за должным обеспечением прав и законных интересов потребителей.

Так, согласно п. 2 ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей» общественные объединения потребителей вправе:

- проводить независимую экспертизу качества, безопасности товаров (работ, услуг), а также соответствия потребительских свойств товаров (работ, услуг) заявленной продавцами (изготовителями, исполнителями) информации о них;

- осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей и направлять в орган государственного надзора и органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей в пределах полномочий указанных органов, участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей в связи с обращениями потребителей.

---

[79] http://souz-potrebiteley.ru/ (дата обращения: 16.06.2024).
[80] https://konfop.ru/ (дата обращения: 16.06.2024).

Права общественных объединений при проведении контрольных мероприятий имеют отличительные особенности, продиктованные правовым статусом таких организаций: они ограничены законом в праве требования представления документов и осуществления действий. Действующий порядок проведения контроля общественными объединениями устанавливает, что они могут затребовать только документацию, которую может потребовать сам потребитель, и не более того. В этой связи имеет смысл определить перечень таких документов, что будет способствовать обеспечению более действенного механизма защиты прав потребителей.

Подтверждением вышесказанного является обобщение практики проведения проверок, доведенное письмом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 29 июня 2005 г. № 0100/4938-05-32 «О полномочиях общественных объединений потребителей».

Деятельность общественных объединений нацелена не только на проведение контрольных мероприятий, но и на может быть, прежде всего, консультационную, просветительскую и разъяснительную работу, в том числе, через СМИ среди бизнес-сообщества и потребителей, что в некоторой степени роднит общественные объединения с функционалом уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг. Кроме того, общественные объединения традиционно могут оказать помощь в подготовке документов для судебного разбирательства, юридическом сопровождении судебного дела, самостоятельно обратиться в уполномоченные органы в связи с защитой прав и законных интересов неопределенного круга потребителей.

Но следует заметить, что общественные объединения не могут рассматриваться в качестве субъектов государственного контроля (надзора) либо муниципального контроля[81], таким образом, их деятельность не подлежит регулированию в соответствии с федеральными законами № 294-ФЗ, № 248-ФЗ[82],

---

[81] См.: письмо Министерства экономического развития РФ от 5 февраля 2010 г. № Д05-292 «О регламентации деятельности общественных объединений потребителей».

[82] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного

а также законодательных актов, определяющих основания и порядок проведения контроля и надзора на рынке финансовых услуг.

Заметим также, что ввиду необходимости защиты прав хозяйствующих субъектов, уделяется серьезное внимание и недопустимости нарушений со стороны общественных организаций, которые приводят «к злоупотреблению и превышению компетенции проверяющего лица и ограничению прав субъектов предпринимательской деятельности»[83].

Иначе говоря, с одной стороны общественные организации являются площадкой по защите прав потребителей, имеющей огромный нераскрытый потенциал как в части защитной, так и в части просветительской деятельности. С другой же стороны, обусловленные публичным интересом механизмы защиты прав потребителей, предполагающие при нарушении таких прав повышенную материальную компенсацию, в настоящее время стали использоваться не как механизмы защиты, а как механизмы обогащения. Такая ситуация имеет место, к примеру, в деятельности уже упомянутых нами «автоюристов» и «раздолжнителей», являющихся в ряде случаев представителями организаций, позиционирующих свою деятельность как защитную. При этом злоупотребление «потребительскими» правами, являющееся способом обогащения указанных лиц, приводит порой не только к ущемлению интересов рынка, но и к недополучению непосредственно потребителем финансовых услуг того, что положено ему по закону.

Механизмы защиты прав граждан при взыскании просроченной задолженности

Следует заметить, что традиционно процедура защиты прав граждан при взыскании просроченной задолженности не рассматривается в контексте защиты прав потребителей, хотя процедура взыскания просроченной задолженности, в

контроля (надзора) и муниципального контроля»; Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

[83] См.: апелляционное определение СК по гражданским делам Кемеровского областного суда от 13 декабря 2016 г. по делу N 33-15611/2016.

которой участвуют не только граждане- должники и финансовые организации, но и коллекторские агентства[84] в связи с уступкой последним со стороны финансовых организаций денежных требований, имеет значительные социальные последствия.

Именно поэтому государством введены правила и установлен ряд ограничений для проведения процедуры взыскания.

Таким ограничениям посвящен Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ (ред. от 13.12.2024) “О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях”[85], статья 5 которого устанавливает ограничения использования отдельных способов взаимодействия с должником. Вместе с тем, следует заметить, что вмешательство в частноправовые отношения ограничено, тем не менее, подчеркнем, что установленные ограничения направлены на обеспечение публичного интереса в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

Контроль за коллекторскими организациями осуществляет их объединение - *Национальная ассоциация профессиональных коллекторских агентств* - саморегулируемая организация, объединяющая порядка 50 организаций на рынке взыскания, представляющих более 90% объема рынка коллекторских услуг[86]. СРО “НАПКА” также проводит прием обращений граждан, применяет меры дисциплинарного воздействия в отношении коллекторских организаций-членов СРО.

---

[84] См.: приказ ФССП России от 26.01.2024 № 11 «Об утверждении Порядка ведения государственного реестра профессиональных коллекторских организаций» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2024 № 77061); приказ ФССП России от 18.12.2024 № 820 «Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) профессиональными коллекторскими организациями, кредитными и микрофинансовыми организациями, включенными в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, при осуществлении ими действий, направленных на возврат просроченной задолженности, на 2025 год».

[85] Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, № 27 (Часть I), ст. 4163.

[86] https://napca.ru/ob-assotsiatsii/ (дата обращения 26.01.2025).

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России)[87], как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение государственного реестра профессиональных коллекторских организаций, осуществляет непосредственное взаимодействие с Национальной ассоциацией профессиональных коллекторских агентств на предмет обеспечения цивилизованного рынка взысканий, соблюдения требований действующего законодательства и этических норм. Заметим также, что коллекторские организации обязаны два раза в год сдавать отчет о деятельности по возврату просроченной задолженности[88].

Вышеизложенное позволяет заключить, что защита заемщика – физического лица – это своеобразная «подсистема» в защите прав потребителей финансовых услуг, имеющая характерные для последней элементы: и законодательное регулирование, и саморегулирование, и надзорный орган. Как следствие, защита заемщика – физического лица также представляет собой публичный интерес.

Полагаем, что в целях обеспечения надлежащей защиты прав граждан-должников и создания дополнительного механизма контроля за деятельностью коллекторских организаций, расширение функциональной направленности деятельности финансового уполномоченного в части наделения его отдельными полномочиями в сфере защиты прав заемщиков – физических лиц будет своевременным и важным этапом в обеспечении функционирования рынка взысканий в соответствии с действующим законодательством и этическими требованиями. Подобная позиция находит подтверждение в работах специалистов, рассматривающих общие вопросы деятельности финансовых уполномоченных, а также перспективные направления развития института финансового омбудсмена[89].

---

[87] Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 (ред. от 22.01.2024) “Вопросы Федеральной службы судебных приставов» // Собрание законодательства РФ, 18.10.2004, № 42, ст. 4111.

[88] См.: приказ Минюста России от 30.01.2024 № 27 «Об утверждении формы отчета о деятельности по возврату просроченной задолженности, перечня документов и сведений, представляемых профессиональной коллекторской организацией, а также сроков и периодичности их представления» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2024 № 77075).

[89] См.: 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. С. 196 – 217.

В завершение следует отметить, что сформированные и функционирующие в Российской Федерации элементы системы защиты, представленные органами, реализующими функции государственной власти, в том числе судебными органами, нормативным регулированием, а также общественными объединениями и организациями создают фундаментальную основу для обеспечения защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг. При этом каждый из элементов данной системы имеет свои преимущества и недостатки, последние из которых и послужили основным стимулом перехода существующей системы защиты прав потребителей финансовых услуг на новый качественный уровень путем создания института финансового уполномоченного на территории Российской Федерации и предопределили его роль в этой системе.

§ 3. Соотношение публичных и частных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

Понятие интереса. Предваряя рассмотрение вопроса о соотношении публичных и частных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, определим само понятие интереса с позиции его толкования в русском языке и предложим подходы, сложившиеся в философии к этой, безусловно, значимой категории в современном мире и широко используемой в праве, законодательстве и правовых исследованиях, тем более в контексте защиты прав и законных интересов потребителей.

Прежде всего, понятие интереса С.И. Ожеговым, Н.Ю. Шведовой определяется путем указания на нужды или потребности[90], В.И. Даль несколько по иному подошел к определению интереса, понимая под ним выгоду, пользу или

[90] См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: ООО «А ТЕМП», 2006. С. 249.

прибыль[91]. Сам термин «интерес» имеет латинские корни и означает в буквальном переводе «между чем-либо» быть или находиться.

Вопрос о том, какому субъекту присущ интерес, связан с тем, обладает ли этот субъект потребностями и сознанием, поскольку именно через эти определяющие категории раскрывается интерес. Соответственно, интересом может обладать только лицо, у которого есть потребности и который их осознает, то есть социализированный или социальный субъект. Интерес же социального субъекта определяется по существу через два базовых понятия:

1) потребность;

2) осознание потребности.

Последовательно рассмотрим предложенные категории для уяснения понятия «интерес». Изначально следует уделить внимание тому, что такое потребность. Соответственно, изучению подлежит вопрос о первичности интереса или потребности, в контексте того, что интерес предопределен потребностью, ученые, как правило, отмечают первичность именно потребности по отношению к интересу[92]. Действительно, формирование интереса осуществляется под воздействием того или иного запроса социального субъекта, то есть с позиции возникновения потребности и необходимости ее реализации.

Весьма показательно определение потребности великим философом Гегелем, в частности, в связи с формированием потребности, Гегель писал, что «самосознание ощущает внутри себя некоторое инобытие, какое-то отрицание самого себя, иначе говоря, присутствует какой-то недостаток, испытывает некоторую потребность»[93]. Как представляется, Гегель определял потребность как «внутренний недостаток», «внутренне противоречие субъекта».

---

[91] См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т Т. 2 О. / В. И. Даль. М.: РИПОЛ классик, 2006. С. 45.

[92] См.: Богатырев Ф.О. Обязательство с нематериальным интересом: дисс. … канд. юрид. наук. / Богатырев Ф.О. М., 2003. С. 23; Косаренко Н.Н. Реализация государственных интересов в страховой деятельности: дисс. … канд. юрид. наук. / Косаренко Н.Н.. М.: 2006. С. 28.

[93] Гегель. Философская пропедевтика // Работы разных лет. В 2 т. Т. 2 / сост., общ. ред. А.В. Гулыги. / Гегель. М.: Мысль, 1971. С. 85.

При таком определении потребности становится понятно, почему возникает интерес, который как раз в определенной степени обеспечивает взаимосвязь между удовлетворением потребности и самой потребностью, которые на начальном этапе находятся в противоречии: потребность субъекта сформирована, но ее удовлетворение не состоялось. Соответственно, в целях удовлетворения потребности субъекту следует предпринять что-либо, то есть надо действовать или бездействовать, в любом случае осуществлять какую-либо деятельность, направленную на удовлетворение потребности.

Вторая базовая категория, которая раскрывает понятие интереса, это собственно осознание потребности после ее формирования. Термин «осознание» предполагает, что субъект, сформировавший потребность в чем-либо или относительно чего-либо, исходя из своего внутреннего психического отношения, понимает, что это за потребность, как ее реализовать и какие действия (бездействие) следует для этого предпринять. Термин «осознание» восходит к другой категории – «сознание», что означает совместное или коллективное знание, устоявшее и сложившееся с течением продолжительного периода времени, передававшееся из поколения в поколение, в этой связи человеку становится понятно, каким образом можно удовлетворить потребность, ведь накопленный опыт других людей ответит на этот, зачастую, не простой вопрос[94].

И. Кант в «Критике практического разума» писал, что именно разум определяет «свой собственный интерес» и интерес «всех душевных сил»[95]. Осознанная, сознательная деятельность человека не может не быть связана с интересом и потребностью в его удовлетворении. И на «вершину эволюции» человека вывела как раз осознанная потребность, то есть интерес.

К вопросу о понимании сознания нельзя не отметить позицию К. Маркс и Ф. Энгельс, которые в «Немецкой идеологии» пришли к выводу, что язык, подобно

---

[94] См.: Гиппенрейтер Ю.Б. Введение в общую психологию: курс лекций. / Ю.Б. Гиппентрейтер. М.: ЧеРо, 2001. С. 201.

[95] См.: Кант И. Критика практического разума / И. Кант // Основы метафизики нравственности. М.: Мысль, 1999. С. 388.

сознанию, возникает из необходимости общения в социуме и, соответственно, сознание существует в форме языка.

Представляется допустимым при определении понятия интереса представить позицию современного исследователя проблем, связанных с категорией интереса в контексте поиска баланса между, на первый взгляд, противоположными интересами. В частности, как отмечает д.ю.н. Д.М. Щекин в исследовании, посвященном вопросу баланса публичных и частных интересов в налоговом праве: «интерес – это осознанная социальным субъектом потребность с мотивацией к действиям, направленным на достижение цели. Признаками интереса помимо того, что субъект интереса включен в общественные отношения, являются: 1) наличие потребности, 2) ее осознание, 3) наличие мотива, 4) планируемые действия (деятельность), 5) направленность действий на цель (удовлетворение потребности)»[96].

Предмет и объект интереса. Определение предмета и объекта интереса объективно необходимо в целях последующей характеристики субъективного и объективного интереса, проведения классификации интересов, и, что значимо, выделения таких категорий как публичный и частный интерес, о соотношении которых практически всегда ставится вопрос в связи с обеспечением защиты прав потребителей финансовых услуг.

Исследователи аргументировано предлагают не выделять самостоятельно предмет или объект интереса, такая позиция продиктована тем, что понимание объекта зачастую дается через предмет или отождествляется с понятием вещи [97],

---

[96] Щекин Д.М. Баланс публичных и частных интересов в налоговом праве (монография) / Д.М. Щекин; отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Е.Ю. Грачева. – Москва : Статут, 2003. С. 36.

[97] См.: Лекторский В.А. Объект /В.А. Лекторский // Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Институт философии РАН; Национальный общественно-научный фонд. 2-е изд.: испр. и доп. М.: Мысль, 2010. URL: https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH011d9ed4724e9ab0a1a95b1d (дата обращения 16.06.2024).

кроме того, устоявшимся является выражение «опредмечивание» потребности или интереса[98].

В связи с изложенным, определим, что такое предмет интереса. Представляется, что предмет интереса – это его базовая составляющая, которая влияет на содержание и реализацию такого интереса. Достаточно распространенной является позиция, согласно которой предмет интереса связан с таким понятием как благо[99]. Это прослеживается достаточно четко как раз при определении публичных и частных интересов с позиции удовлетворения общественных благ или благ отдельного субъекта.

Субъективный и объективный интерес. В текущий период развития общественной жизни подход к интересу с позиции его только субъективного или объективного характера сталкивается с определенными сложностями. Тем не менее выделение таких интересов вполне возможно и допустимо.

Исходя из понимания интереса, которое было представлено выше, его содержанием являются какие-либо потребности, нужды, соответственно, поскольку интерес формируется у конкретного потребителя финансовых услуг или, например, у организации, оказывающей такие услуги, то интерес по своей природе является субъективным интересом изначально.

Вместе с тем, в марксистской теории, интерес к которой не утихает и по сей день, четко прослеживалось мнение об объективном характере интереса. Данная позиция, заложенная классиками марксизма, исходит из широко известного и часто цитируемого постулата: «не сознание определяет жизнь, а жизнь определяет сознание» [100], с чем сложно согласиться в полной мере.

---

[98] См.: Леонтьев А. Н. Лекции по общей психологии. / А.Н. Леонтьев. М.: Смысл, 2001. С. 411.

[99] См.: Гаймалеева А. Т. Гражданско-правовая охрана интереса должника в договорном обязательстве: дис. … канд. юрид. Наук / Гаймалеева А. Т. Уфа, 2017. С. 23–24; Богатырев Ф.О. Обязательство с нематериальным интересом: дис. … канд. юрид. наук. /Богатырев Ф.О. М., 2003. С. 25; Кулаков В. В. Проблемы квалификации злоупотребления правом в теории и на практике / В.В. Кулаков // Арбитражное правосудие в России. 2009. № 4. С. 42.

[100] Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология // Маркс К., Энгельс Ф. Полное собрание сочинений. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1955. Т. 3. С. 20.

Возвращаясь в русло сегодняшнего дня, полагаем, что ради объективности не следует выделять только субъективный или только объективный интерес. Поддержим Е.П. Губина, Д.А. Керимов, Г.А. Свердлых, тех ученых, которые даже в период господства марксистско-ленинской идеологии в стране, признавали объективно-субъективный характер интереса[101].

Так, исследователь более позднего периода, Б.О. Дзгоева указывает на сосуществование объективного и субъективного интереса, в частности, указывая, что интерес, который формируется в сознании человека, формируется под воздействием объективных и субъективных обстоятельств и факторов, что бесспорно[102]. И, конечно, общество не должно поощрять эгоистические интересы, которые пагубно влияют на общественные отношения. Вместе с тем, заметим, что эгоистический и частный интерес – это не синонимичные понятия.

Классификация интересов. Основания классификации интересов исходят из самых разнообразных критериев, которые в дальнейшем право воспринимает или учитывает в самом общем виде.

Прежде всего, интересы или потребности можно выделить с позиции носителя такого интереса. В рамках такой классификации выделяют потребности отдельного лица, потребности организаций, общественных объединений, общества, государства, объединения или союза государств. Заметим, что соотношение интересов потребителей финансовых услуг, финансовых организаций, государства и общества и обеспечивающее их правовое воздействие строятся, исходя из предлагаемой классификации.

Классификация интересов по сферам активности на экономические, политические, социальные, правовые является востребованной и при

---

[101] В частности, см: Губин Е.П. Понятие интереса в гражданском праве / Е.П. Губин. // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1980. № 4. С. 61; Керимов Д.А. Потребность, интерес и право / Д.А. Керимов // Правоведение. 1971. № 4. С. 101; Свердлык Г.А. Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов /Г.А. Свердлык. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1980. С. 28–29.

[102] См.: Дзгоева Б.О. Соотношение частных и публичных интересов в правовом регулировании рекламы: автореф. дисс. … канд. юрид. наук / Дзгоева Б.О. М., 2008. С. 15.

формировании механизмов правового воздействия на финансовом рынке, в частности, обеспечивающих защиту прав потребителей финансовых услуг.

Полагаем, что одной из действенных классификаций интересов с позиции права является классификация, которая исходит из соответствия потребности закону. В таком случае следует выделять законные интересы или интересы, соответствующие закону, и незаконные интересы[103]. Заметим, что на обеспечение защиты не только прав, но и законных интересов потребителей финансовых услуг нацелена сформированная система защиты и функционирование ее отдельных элементов.

Публичные и частные интересы. Выделение публичных и частных интересов традиционно для исследователей общественных отношений, подвергающихся правовому воздействию и регулированию, поскольку в дальнейшем разграниченные таким образом интересы кладутся в основу разграничения публичного и частного права и, соответственно, в основу разграничения подходов к используемым правовым средствам регулирования.

Специалисты по-разному подходят к вопросу о содержании публичного и частного интереса. Например, д.ю.н. И.В. Бит-Шабо определяет публичный интерес с позиции общественных потребностей или общественных нужд, а частный интерес – потребностей[104].

Вопрос о разграничении и содержании публичных и частных интересов и обеспечении их защиты с позиции права настолько сложен и неоднозначен, что следует обратиться к позиции классика отечественной юриспруденции В.И. Синайского, который определял роль и место права, как совокупности общеобязательных правил поведения, то есть норм, в защите интересов большинства, интересов «среднего человека»[105].

---

[103] См.: Дилбалдян СА. Законный или любой интерес подлежит защите в уголовном судопроизводстве (Сравнительное правовое исследование уголовного процесса России и Армении) / С.А. Дилбалдян. // Российский судья. 2010. № 11. С. 32; Субочев В.В. Законные интересы: основы теории / В.В. Субочев // Государство и право. 2009. № 5. С. 18.

[104] См.: Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дисс. … доктора юрид. наук / Бит-Шабо И.В. Саратов, 2015. С. 16.

[105] Синайский В.И. Русское гражданское право / В.И. Синайский. М.: Статут, 2002. С. 60.

Соответственно, речь идет о закреплении в нормах права и в праве в целом «интересов большинства» и защите их таким образом. Это вполне применимо к обеспечению публичных и частных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг с помощью сформированной и устоявшейся законодательной базы, являющейся одним из элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

Далее, с учетом авторитетных мнений ученых, высказанных по вопросу соотношения частных и публичных интересов, в частности О.Ю. Бакаевой, Н.А. Погодиной, А.Я. Курбатова[106], отметим, что частный интерес нацелен на удовлетворение потребностей индивида и служит удовлетворению собственных нужд потребителей финансовых услуг, а публичный интерес в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, напротив, связан с общественными потребностями и, в конечном итоге, нацелен на обеспечение финансовой устойчивости финансовой системы в целом, поскольку устойчивость финансовой системы и ее эффективное функционирование по существу связано с общественными потребностями и содержательно составляет публичный интерес. Как принято считать, именно поиск некоего баланса между публичным и частным интересом лежит в основе защиты прав потребителей финансовых услуг.

Философская категория интереса находит всесторонний анализ не только в работах философов, политологов, но и в исследованиях по юриспруденции. Так, например, С.В. Романовский, анализируя принципы сочетания «частноправовых» и «публично-правовых» интересов, совершенно обоснованно отмечает, что: «несмотря на практически единодушное признание приведенной классификации частных и публичных интересов, при более детальной ее характеристике нередко возникают и дискуссионные вопросы. Например, высказываются точки зрения, в соответствии с которыми следует исходить из того, что публичный интерес и интерес государственный не являются однозначными по своей сущности

[106] См., например, Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 36 – 47; Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001.

понятиями. Следует говорить о сочетании интересов общества, государства и частных лиц. Публичность нельзя сводить к обеспечению государственных интересов»[107].

Высказанная позиция о несовпадении государственных и публичных, то есть общественных интересов, прослеживается в праве и находит свое отражение в работах ученых. Полагаем, что в контексте защиты прав потребителей финансовых услуг публичный интерес не находит противоречия с интересом государственным, поскольку также заключается в обеспечении добросовестности финансовых организаций, их правомерных деловых практик и эффективном функционировании финансового рынка в целом на началах конкуренции и запрета монополизации в любых формах ее проявления.

В продолжение сказанного, существенный интерес представляет мнение д.ю.н., профессора Н.М. Коршунова «о конвергенции частного и публичного права» в современный период экономико-социального развития. При этом для частного и публичного права, с учетом их особенностей и специфики, характерно взаимное проникновение: публичное право - в частноправовое регулирование, а частное право - в публично-правовое регулирование, что может быть рассмотрено как общая закономерность[108]. Соответственно, взаимное проникновение характерно для частных и публичных интересов, и если все-таки обсуждать вопрос о государственных и публичных интересах, то им свойственно в значительной степени не только взаимное проникновение, но и взаимодействие, взаимодополнение.

Е.А. Павлодский, определяя частное и публичное право как относительно автономные векторы регулирования, указывает, что «жесткий водораздел на частное и публичное не всегда уместен и возможен»[109], кроме того, частное право,

---

[107] Романовский С. В. Принцип сочетания частноправовых и публично-правовых интересов: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. С. 29.

[108] См.: Коршунов Н.М. Избранные труды / (сост. А.П. Горелик, М.В. Маматов, О.Г. Синатрова; вступит. ст. В.П. Камышанского, Ю.С. Харитоновой); Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 308 с. – (Научные труды ученых Генеральной прокуратуры Российской Федерации). С. 24 - 31.

[109] См.: Кредитные организации в России: правовой аспект / отв. ред. Е.А. Павлодский. М., 2006.

которым без сомнения является гражданское право, в определенных пределах использует публично-правовые инструменты регулирования.

Как представляется, для публичного и частного права единой целью согласно статье 2 Конституции РФ является человек, его права и свободы как высшая ценность, полагаем, что создание условий для их реализации и защиты являются базовыми задачами публичного и частного права в их согласованном проявлении. «Публичное и частное право — не цель, а разные средства ее достижения. И именно поэтому они должны применяться параллельно. Основной задачей частного и публичного права является создание условий для наиболее полной реализации интересов общества, отдельных индивидов и удовлетворения их государством»[110].

Вместе с тем, заметим, что публичность оказывает существенное влияние на развитие отраслей российского права, обеспечивающих базовые основы регулирования российской экономики, в частности, речь идет о финансовом праве, которое по авторитетному мнению д.ю.н., профессора Е.Ю. Грачевой развивается в текущий период под воздействием публичности[111].

Далее. Исследователи категории интереса в праве приходят к аргументированной позиции, связанной с тем, что с учетом сложности и многогранности сегодняшних общественных отношений, и интерес, который положен в основу их правового регулирования, не может быть только публичным или частным, соответственно интерес приобретает комплексный характер и сочетает публичные и частные начала или наоборот. Это оказывает влияние и усложняет механизм правового регулирования, который все больше и больше носит комплексный характер.

Утверждение, что интерес лица может быть одновременно публичным и частным как раз находит реализацию в содержании интереса потребителя

---

[110] Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 43.

[111] См.: Грачева Е.Ю. Публичность и ее влияние на развитие финансового права // Статья в сборнике трудов конференции «Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем». III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Куафинские чтения): материалы конференции: в 4 ч. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – Том. Часть 1. С. 3-15.

финансовых услуг: потребитель финансовых услуг – это частный субъект, который состоит или состоял в договорных гражданско-правовых отношениях с финансовой организацией, следовательно, его интерес носит частноправовую природу и является частным. Вместе с тем, потребитель – «слабая» сторона в отношениях, требующая защиты со стороны государства и его уполномоченных субъектов, поэтому на его интерес начинает воздействовать публичный интерес государства и интерес потребителя приобретает некоторые параметры публичности[112].

Социальная справедливость как базовая задача государства может быть обеспечена нормами не только публичного, но и частного права, что находит существенное отражение в законодательстве о защите прав потребителей, чья социальная ориентированность 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 связи с выявлением и пресечением недобросовестной деятельности финансовых организаций.

Быстрое развитие финансового рынка и, соответственно, изменение условий конкуренции не всегда благоприятно сказывается на интересах потребителя финансовых услуг ввиду недобросовестных деловых практик со стороны финансовых организаций, преследующих цель максимизации прибыли, и поэтому роль государства в регулировании, контроле и надзоре на финансовом рынке значительна. Со стороны государства – регулятора необходим поиск оптимальных форм и методов регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке как раз для того, чтобы сбалансировать публичные и частные интересы и нацелить их на взаимопроникновение и взаимодействие.

---

[112] См. более подробно: Богдан В.В. Частноправовые и публично-правовые начала регулирования защиты прав потребителей в России // Политика и общество. 2014. № 11(119). С. 1404 – 1411.

Показательно решение вопроса о соотношении частных и публичных начал, а, следовательно, частного и публичного интереса в правовом регулировании отношений с участием потребителей. В частности, речь идет о том, что «свобода экономической предпринимательской деятельности, опосредуемая через нормы частного права, не является абсолютной и корректируется публичным интересом и, соответственно, нормами публичного права»[113]. Как известно, система требований, предъявляемых к финансовым организациям, при осуществлении ими предпринимательской деятельности, прежде всего, требований по обеспечению финансовой устойчивости, призвана ограничить их притязания и предупредить нарушения ими прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

В этой связи требования облекаются в правовую форму, государство разрабатывает соответствующее законодательство и формирует механизм контроля за его соблюдением в целях обеспечения интересов потребителей. В новейшем законодательстве прослеживается линия на усиление роли федеральных органов исполнительной власти, Банка России, органов местного самоуправления и общественных объединений в защите прав потребителей. Создание нового института в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг – института финансового уполномоченного - является частью этой политики.

Правоотношения с участием потребителей финансовых услуг неразрывно связаны с предпринимательской деятельностью в финансовой сфере, таким образом сталкиваются интересы потребителей финансовых услуг и лиц, которые эти услуги оказывают, – финансовых организаций. Кроме того, присутствует публичный интерес государства – регулятора отношений, возникающих на финансовом рынке, который как раз и должен обеспечить согласованность всех присутствующих интересов.

По данному вопросу д.ю.н., профессор Е.П. Губин отмечал, что «публично-правовые средства регулирования предпринимательской деятельности прямо

---

[113] Голубничий А.И. Предпринимательская деятельность как объект правового регулирования: автореферат диссертации канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22.

оказывают соответствующее влияние на содержание частноправовых средств. Без учета этого обстоятельства применение частноправовых средств будет неполным, а, возможно, и ошибочным»[114]. И далее, «широкое применение публично-правовых средств регулирования… нельзя рассматривать как государственное вмешательство в частноправовые отношения», данное обстоятельство подчеркивает «необходимость сочетания этих средств… поскольку нормы публичного права гарантируют эффективное применение норм частного права»[115].

Добавим только, что «конвергенция» в праве, охарактеризованная Н.М. Коршуновым в полной мере проявляется в рамках регулирования отношений с участием потребителей: частное право обеспечивает свободу экономической деятельности и свободу договора, а публичное право предлагает рамки такой свободы, но при этом частное право влияет на публичное право и публичный интерес, а публичное право оказывает несомненное влияние на частное право и частный интерес потребителей финансовых услуг и финансовых организаций.

Закономерно, что государство по понятным причинам руководствуется необходимостью поиска вариантов сбалансированного сочетания публичного и частного интересов в сфере защиты прав потребителей. Вместе с тем, именно публичный интерес предопределяет возможность реализации и последующей защиты частного интереса.

Таким образом, защита прав потребителей финансовых услуг, представляя собой публичный интерес, нацелена на обеспечение частного интереса потребителей финансовых услуг за счет разнообразных механизмов, в числе которых имеется, например, выявление и пресечение в процессе защиты прав отдельных потребителей финансовых услуг недобросовестных деловых практик участников рынка, что, в свою очередь, обеспечивает уже частный интерес добросовестных финансовых организаций, заинтересованных – применительно к

---

[114] Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: Дис. … докт. юрид. наук. М., 2005. С. 221.

[115] Губин Е.П. Там же. С. 241.

приведенному примеру – в выравнивании конкуренции. Соответственно, именно наличие публичного интереса в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг позволяет обеспечивать частные интересы потребителей и финансовых организаций и, в конечном итоге, эффективное функционирование финансового рынка.

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, 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. Финансовый уполномоченный как досудебный орган по защите прав потребителей финансовых услуг

Существующие способы разрешения споров принято разделять на две группы: судебный способ, предполагающий участие в урегулировании спора третьего лица, наделенного властными полномочиями, и альтернативные судебному способы, предполагающие поиск компромиссов без использования властных полномочий третьих лиц. К числу последних относятся третейское разбирательство, медиация, консилиация, переговоры и т.п. В английском языке для этой группы существует устойчивое наименование: alternative dispute resolution – ADR, которому в настоящее время в России соответствует в целом буквальный перевод – альтернативные способы разрешения споров (АРС).

Заметим, что данная терминология получила широкое распространение в России сравнительно недавно, выделение же судебных и внесудебных споров имеет серьезные исторические предпосылки. Как указывал А.П. Куницын «судить

значит рассматривать дело по всей строгости закона. Рядить и уряжать значит договариваться, условия полагать, соглашать и примирять»[116].

В чем заключалась так называемая внесудебная форма разрешения или урегулирования спора? Согласно авторитетному мнению, предложенному в издании “Великий Новгород. История и культура IX–XVII веков”, стороны спора должны были найти взаимоприемлемое решение, которое учитывает интересы сторон, пойти на определенные уступки. Поиск такого решения стороны спора осуществляли по существу с помощью профессионального лица – посредника или, что более точно, “примирителя”. Посредник или “примиритель” помогал сторонам не только выработать обоюдоустраивающее решение, но и заключить соглашение, обязательное для сторон и подлежащее пересмотру[117].

Ученые-историки отмечают, что «впервые в российском законодательстве об урегулировании споров путем мирового соглашения упомянуто в Новгородской берестяной грамоте, датируемой 1281-1313 годами»[118]. Интерес представляет тот факт, что в сохранившихся до нашего времени берестяных грамотах как раз идет о речь об урегулировании спора миром.

О мирном урегулировании спора можно найти упоминания практически во всех известных “исторических памятниках” - Судебнике Ивана III, Судебнике Ивана IV, Соборном уложении 1649 года, что свидетельствует о внесудебном урегулировании конфликтов, как традиционном, известном компоненте правовой системы, который имеет давние исторические корни. Что интересно, судебники и Соборное уложение устанавливали возможность мирного разрешения конфликта не только в связи с торговым отношениями, то есть по существу гражданско-

---

[116] Куницын А.П. Историческое изображение древнего судопроизводства в России. – СПб., 1843. – С.25. // URL: https://naukaprava.ru/catalog/435/437/2093/17897 (дата обращения: 09.06.2024).

[117] См.: Великий Новгород. История и культура IX–XVII веков: энциклопедический словарь. – СПБ.: Нестор – История, 2007. – С. 449 // URL: https://rusneb.ru/catalog/000200_000018_RU_NLR_bibl_1354597 (дата обращения: 09.06.2024).

[118] Арциховский А.В., Борковский В.И. Новгородские берестяные грамоты. – М., 1963. – С. 65// URL: http://archnov.com/wp-content/uploads/2015/12/NGB62-76VII.pdf (дата обращения: 09.06.2024).

правовыми отношениями. Заключение мирового соглашения было вероятно и при преступлениях, а также проступках.

Обращаясь к реалиям сегодняшнего дня, заметим, что мирное разрешение конфликтов – это тот цивилизованный способ существования общества, который проверен временем и отвечает традиционным ценностям, присущим современному российскому обществу. Судебники, уложение только оформили постулаты и каноны общественной жизни, истоками которых являются православие и христианская мораль.

Период правления императрицы Екатерины II вошел в историю как период реформаторства и перемен и по сей день вызывает слова восхищения и гордости за Отечество. В 1775 году указом императрицы были созданы так называемые совестные суды, представляющие собой «местную сословную судебную инстанцию в Российской империи конца XVIII – начала XIX вв.»[119]. Разбирательство в таком суде в буквальном смысле было обращено “к совести” сторон, которых призывали договориться с учетом принципов добропорядочности, гуманности, этичности, справедливости.

В целом, как указывают исследователи, применительно к вопросам создания и функционирования третейских судов «…в период 1734–1831 гг. в России было принято более 20 законодательных актов, регламентирующих возможность рассмотрения и разрешения споров по справедливости и принятым обычаям»[120]. Полагаем, что и опыт деятельности третейских судов следует учитывать в контексте рассматриваемого вопроса как близкого по духу и сути института.

Во взаимосвязи с вопросами регламентации третейского разбирательства следует обозначить появление института медиации как профессиональной примирительной посреднической структуры. Так, Именной указ «О выборе медиаторов для разбора дела третейским судом» от 11 ноября 1802 года Санкт-Петербургскому военному коменданту графу Каменскому по существу следует

---

[119] См.: Большая российская энциклопедия: В 35 т. – М., 2015. – Т. 30. – С. 537.

[120] Зайцев А.И. Проблемные аспекты третейского судопроизводства в России. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. – С. 31.

рассматривать как один из первых актов в ряду начала регулирования медиативных процедур[121].

Вехи дальнейшего развития отечественной правовой мысли предполагали совершенствование и развитие примирительных процедур, осуществление которых, и это подчеркнем, было традиционно свойственно русскому обществу. Например, был подготовлен проект объединения третейских и совестных судов[122].

Подводя некоторые промежуточные итоги краткого исторического экскурса, отметим, что «самым надежным и действенным является только примирение, достигнутое доброй волею, без принуждения со стороны примирителя»[123]. Высказывание выдающего ученого и мыслителя Н.М. Карамзина может рассматриваться в качестве лейтмотива и в связи с расширением и совершенствованием деятельности финансового уполномоченного в Российской Федерации, да и финансовых омбудсменов зарубежных стран.

Вопрос о поиске компромисса для сторон неминуемо сталкивается с поиском того лица, которое окажет посильную помощь спорщикам в целях их примирения. Фигура примирителя или посредника – медиатора - известна русскому праву. Причем медиация могла быть частной по форме своей реализации, когда стороны прибегали к услугам частного лица, и публичной или судебной, когда сторонам торгового спора предлагалось посредничество лица из состава коммерческого суда.

В дальнейшем, для советского периода развития права уже нехарактерно наличие медиативных процедур: советские суды справлялись с поставленными задачами с помощью созданных третейских судов и комиссий. В зарубежных странах, напротив, институт медиации развивался, накопил длительный практический опыт по эффективному и быстрому урегулированию споров и фактически снимал часть нагрузки с судебной системы. Заметим, что и в текущий

---

[121] Рехтина И.В. Медиация в России как альтернативный способ разрешения споров и элемент интеграции в Европейское сообщество // Юрист. – 2012. – № 11. – С. 41.

[122] См.: Третейский суд по мысли Державина // Журнал Министерства юстиции. – СПб., 1862. – Т. 13. – С. 183–185. // URL: https://naukaprava.ru/catalog/435/1596/20006/ (дата обращения: 09.06.2024).

[123] История развития медиации // URL: http://mosmediator.narod.ru/index/0-2318// (дата обращения: 09.06.2024).

период для зарубежных стран характерна развитость медиативных процедур, хотя и в Российской Федерации на сегодняшний предприняты шаги по возрождению этого института, его урегулированию на законодательном уровне и дальнейшему развитию.

Заметим, что в 2006 году в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен законопроект «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)»[124]. Четырьмя годами позже, в 2010 году, Президентом РФ был внесен в Государственную Думу РФ проект закона о медиации с учетом реализации базовой задачи – внедрения в российскую практику досудебных и внесудебных способов разрешения споров[125], что объяснимо значительной загруженностью судебной системы, в частности, судей арбитражных судов. И с 01 января 2011 года Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» вступил в силу [126].

Приведенный краткий исторический экскурс свидетельствует о том, что в отечественной юриспруденции интерес к развитию альтернативных способов урегулирования споров присутствовал всегда.

Такой интерес представляется вполне резонным, поскольку разрешение споров альтернативным способом, без обращения в суд, имеет ряд преимуществ. Это – более быстрое, а, следовательно, менее затратное разрешение спора с максимальным соблюдением интересов спорящих сторон. При этом АРС – это, как правило, дружественное разрешение спора, позволяющее сохранить на будущее взаимовыгодные для сторон отношения.

Кроме того, традиционно АРС не предполагает обжалования достигнутого решения, что обеспечивает быстроту его исполнения. Устраивающее спорящие

---

[124] Медиация означает «посредничество» и происходит от английского слова «mediate» (посредничать, осуществлять посредническую деятельность).

[125] Официальный сайт Президента РФ – URL: http://www.kremlin.ru/assignments/2823 (дата обращения: 09.06.2024).

[126] «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, № 31, ст. 4162.

стороны взаимовыгодное соглашение должно исполняться ими добровольно, в установленные сторонами сроки[127].

В этой связи неудивительно, что механизмы АРС сегодня активно развиваются в России. Система разрешения споров в текущий период претерпевает изменения в связи с передачей полномочий судов по рассмотрению и разрешению ряда категорий споров на уровень внесудебных органов. Как отмечается, такие нововведения призваны оптимизировать работу судебной системы «…путем снятия с нее нагрузки по рассмотрению споров, разрешение которых в целом практически не требует применения судейского усмотрения»[128].

Очередным качественно новым этапом развития АРС в России стало создание института финансового уполномоченного. При первом приближении кажется верным заключение, что институт финансового уполномоченного – это механизм, наиболее близкий к медиации. На такой вывод наталкивает существование в Федеральном законе от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг нормы, озаглавленной как «Участие финансового уполномоченного в достижении соглашения до принятия решения по обращению», а также зарубежные модели функционирования финансового омбудсмена как примирителя (медиатора) в спорах между потребителями и финансовыми организациями.

Однако приведенное утверждение не является верным.

Медиация рассматривается в качестве процедуры, в ходе которой стороны обсуждают суть конфликтной ситуации, определяют пути ее решения и выбирают один из вариантов достижения урегулированности, который устраивает обе стороны. И все это происходит при участии посреднической стороны – медиатора[129].

---

[127] См.: Большова А.К. О примирительной процедуре с участием посредника // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 98 – 103.

[128] См.: Воронин Ю.В. Роль института финансового уполномоченного в защите прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // Цивилист. 2023. № 6. С. 17 - 24.

[129] См.: Большова А.К. О примирительной процедуре с участием посредника // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 98 - 103; Левушкин А.Н. Медиация в предпринимательской деятельности: проблемы эффективности правоприменения // Вестник Университета имени О.Е.

Понятие «медиация» определяется О.В. Аллахвердовой и А.Д. Карпенко как «процесс, при котором незаинтересованный, беспристрастный, квалифицированный человек помогает сторонам, вовлеченным в конфликт, достичь взаимоприемлемого урегулирования. Медиатор помогает сторонам прийти к соглашению, облегчая и направляя коммуникацию между ними, помогая получить соответствующую информацию и сделать правильный выбор. Ответственность за достижение соглашения лежит на самих сторонах, у медиатора нет полномочий решать проблемы вместо сторон»[130].

Как указывают специалисты, медиация – это не просто урегулирование спора. Медиация может являться составной частью комплекса услуг консультационного характера для компаний. Медиатор, как профессиональный субъект, поможет выработать и реализовать антикризисные меры. Профессиональный медиатор, как и аудитор, оценщик, поможет провести анализ финансово-экономического состояния субъекта и содействовать проведению процедур due diligence[131]. Законодательство предусматривает широкий спектр возможностей для медиатора: от примирителя до бизнес-советника и консультанта в отношениях с третьими лицами[132].

Если стороны имеют намерение прибегнуть к медиации, то они самостоятельны в определении процедурных вопросов, связанных с выбором медиатора, началом, прекращением и завершением процедуры медиации, в том числе заключением медиативного соглашения.

Кутафина (МГЮА). 2020. № 7. С. 138 – 145; Козюк М.Н. Медиация как вид социальной помощи (к постановке проблемы) // Социальная защита. 2018. № 2. С. 11 – 15.

[130] Аллахвердова О.В., Карпенко А.Д. Медиация – переговоры с участием посредника. СПб, 2007. С. 138.

[131] Англ. due diligence «должная добросовестность» — процедура составления объективного представления об объекте инвестирования, включающая в себя оценку инвестиционных рисков, независимую оценку объекта инвестирования, всестороннее исследование деятельности экономического субъекта, комплексную проверку его финансового состояния и положения на рынке.

[132] См.: Медиация в России. Почему до обращения спорящих сторон в суд они так редко прибегают к процедуре медиации? // https://zakon.ru/blog/2020/11/09/mediaciya_v_rossii_pochemu_do_obrascheniya_sporyaschih_storon_v_sud_oni_tak_redko_pribegayut_k_proce (дата обращения: 14.06.2024).

Нетрудно заметить, говоря об отличиях медиации от процедуры рассмотрения споров финансовым уполномоченным, что медиатор оказывает услуги возмездного характера спорящим сторонам и действует на основании заключенного договора. Кроме того, медиатор помогает сторонам конфликта выработать решение, обоюдно устраивающее спорящие стороны, в отличие от этого, финансовый уполномоченный самостоятельно принимает решение на основании действующего законодательства и внутреннего убеждения, что характерно для органов правосудия.

Схожесть финансового уполномоченного с медиатором проявляется и в том, что деятельность их направлена на окончательное урегулирование спора без обращения в суд. Однако в случае с медиацией мы имеем дело как с добровольным обращением сторон к медиатору, так и с добровольным урегулированием ими спора, тогда как обращение к финансовому уполномоченному является обязательным для потребителя финансовых услуг, а принятое им решение обязательно для финансовой организации.

Обязательность обращения к финансовому уполномоченному является также ключевым отличием данного института от третейского разбирательства, к которому стороны прибегают добровольно.

Таким образом, между «классическими» способами АРС и финансовым уполномоченным скорее больше различий, чем сходств, что уже на данном этапе исследования позволяет заключить, что институт финансового уполномоченного представляет собой новый и уникальный механизм досудебной защиты прав.

Вместе с тем для того, чтобы данный вывод был более обоснован, представляется целесообразным проанализировать также сходства и различия финансового уполномоченного с иными внесудебными институтами защиты прав, и в первую очередь с омбудсменами, с которыми как минимум в силу своего наименования анализируемый нами институт определенно имеет связь.

Слово «омбудсмен» шведского происхождения, в буквальной трактовке переводится как “сила” и “авторитет”, но то значение, которое имеет смысл представить с учетом тематики исследования – это “гарант”, “представитель”. И,

если следовать историческому контексту использования термина омбудсмен, то начиная с средних веков эти лица защищали и помогали тем, кто нуждался в такой защите, что характерно и для сегодняшнего дня. Таким образом, омбудсмен – это то лицо, которое своим авторитетом и профессионализмом призвано защищать “слабых” от негативных вызовов несовершенного мира.

В целях обеспечения конституционных гарантий защиты прав и свобод граждан, реализации этих гарантий органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами в Российской Федерации, начиная с 1993 года, действует институт омбудсмена по защите прав человека - Уполномоченный по правам человека. Правовой статус Уполномоченного по правам человека определен Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[133], как особого института в политической системе государства, нацеленного на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, которые определены в статье 2 Конституции РФ как высшая ценность. В отличие от финансового уполномоченного, Уполномоченный по правам человека не является субъектом, призванным рассматривать споры между заинтересованными лицами.

В особой защите всегда нуждались и продолжают нуждаться самые слабые, порой беззащитные и дорогие существа – дети. Под эгидой сотрудничества Российской Федерации с ЮНИСЕФ с 1998 года в субъектах Российской Федерации стали учреждаться должности уполномоченных по правам ребенка, а в 2009 году был назначен Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации. Правовой статус уполномоченного определен Федеральным законом от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»[134]. Характер работы данного института в целом аналогичен деятельности института уполномоченного по правам человека.

---

[133] Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 29.05.2023) // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

[134] Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023) // СЗ РФ. – 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8427.

Еще одним омбудсменом, логика создания которого соответствует концепции «защита слабого от сильного», является бизнес-омбудсмен (официальное название – Уполномоченный по защите прав предпринимателей). Данный институт создан в 2012 г. Указом Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей»[135], а его деятельность регулируется Федеральным законом «Об уполномоченном по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»[136]. Бизнес-омбудсмен содействует бизнесу в отношениях с государством, где бизнес – в особенности средний и малый – представляет собой «слабую» сторону. Такое содействие осуществляется в том числе за счет того, что бизнес-омбудсмен способствует формированию более благоприятных условий для функционирования бизнеса благодаря своему участию в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности.

Таким образом, институт омбудсмена всегда предполагает защиту «слабого», и этим финансовый уполномоченный схож со всеми перечисленными и иными, не упомянутыми нами омбудсменами. В то же время ни один из омбудсменов, кроме финансового уполномоченного, не осуществляет именно рассмотрение споров «слабой» стороны с «сильной» и не восстанавливает нарушенные права путем постановки лица в то положение, в котором оно находилось бы при условии отсутствия нарушения его прав.

В этой связи надлежит еще раз отметить, что институт финансового уполномоченного – явление sui generis среди досудебных и внесудебных способов защиты прав, и перейти к краткой истории его создания.

Еще в 2010 году при АРБ – Ассоциации российских банков – был учрежден общественный финансовый примиритель. Несложно заметить, что формирование структуры общественного финансового примирителя (финансового омбудсмена)

---

[135] Указ Президента РФ от 22 июня 2012 г. № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» // СЗ РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3509.

[136] Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (ред. 10.07.2023) // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.

при Ассоциации российских банков сходно с подходами к деятельности финансового омбудсмена при Союзе частных немецких банков в Федеративной Республике Германии, собственно, и была воспринята германская модель функционирования примирителя. Целью создания нового института как общественного правозащитного органа являлось внесудебное урегулирование споров между финансовыми учреждениями и гражданами-потребителями[137].

С позиции нормативного определения правового статуса и регламентации деятельности следует отметить два документа: Положение «Об общественном примирителе на финансовом рынке (финансовом омбудсмене)»[138] и Регламент Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена)[139]. Возможно представление и статистических данных деятельности общественного примирителя, в частности, «с октября 2010 г. по 31 декабря 2017 г. было подано 36736 обращений, урегулировано 10889 споров»[140].

В то же время эффективность деятельности указанного омбудсмена весьма ограничена, что во многом связано с добровольностью взаимодействия финансовых организаций с примирителем и обращения к нему, а также с отсутствием механизмов принудительного исполнения принятого им решения. Примиритель был во многом схож с медиатором, что для урегулирования споров потребителей с финансовыми организациями представляется не совсем оптимальным.

---

[137] См.: Гарегин Тосунян на 79-й Открытой дискуссии: «У истоков создания института финансового омбудсмена в России стояла АРБ» // https://arb.ru/arb/press-on-arb/garegin_tosunyan_na_79_y_otkrytoy_diskussii_u_istokov_sozdaniya_instituta_finans-10667867/ (дата обращения: 08.06.2024).

[138] Положение «Об общественном примирителе на финансовом рынке (финансовом омбудсмене)» (утв. Советом АРБ протоколом от 20 сентября 2010 г. №2) // Вестник Ассоциации российских банков. – 2010. – № 18.

[139] Регламент Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена) (утв. Советом АРБ протоколом от 20 сентября 2010 г. № 2) // Вестник Ассоциации российских банков. – 2010. – № 18.

[140] Бочкарева Е.А. Негосударственные институты защиты прав и законных интересов участников финансовых правоотношений: российский и зарубежный опыт // Актуальные проблемы административного и финансового права. Сборник статей. Выпуск второй / Отв. ред. Е.А. Бочкарева, Л.В. Бутько; СКФ ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». – Краснодар: Издательский Дом – Юг, 2019. – С. 46.

Немаловажным фактом в контексте защиты прав потребителей следует признать деятельность Банка России, в структуре которого с 2014 года создана и функционирует Служба защиты прав потребителей и обеспечения доступности финансовых услуг Банка России (СЗПП). Отметим, что процесс формирования института финансового уполномоченного вобрал в себя не только опыт зарубежных стран, но и опыт, накопленный СЗПП Банка России, что следует признать правильным. Заметим также, что Служба Банка России в рамках международного сотрудничества координирует свою деятельность с Международной организацией по защите прав потребителей финансовых услуг, участники которой представляют надзорные органы более двадцати государств. Опыт такого взаимодействия продуктивно способствовал действенным подходам к последующей регламентации института финансового уполномоченного в Российской Федерации[141].

Кроме того, «в целях предотвращения, налаживания и продвижения эффективного сотрудничества в области обеспечения и защиты гражданских и индивидуальных прав против любого нарушения»[142] в 2017 году при участии Российской Федерации, Сербии, Ирана, Монголии, ряда других стран был сформирован Евразийский альянс омбудсменов, что также возымело свой результат при выработке подходов к регулированию института финансового уполномоченного в Российской Федерации.

В итоге в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 21 марта 2012 г. № Пр-707[143] был подготовлен законопроект «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», вобравший в себя доступные российские и мировые практики, сложившиеся к тому периоду времени.

---

[141] См.: Обзор судебной практики по делам, связанным с защитой прав потребителей финансовых услуг (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 сентября 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс» / (дата обращения: 19.06.2024).

[142] Меморандум о создании евразийского альянса омбудсменов // URL: http://ombusman.beget.tech/меморандум/ (дата обращения: 09.06.2024).

[143] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/517191-6 // СОЗД ГАС «Законотворчество» / (дата обращения: 07.06.2024).

При разработке проекта обсуждались разные модели создания института финансового омбудсмена в России. Среди них был и вариант, связанный по большей части с медиацией – когда омбудсмен выступает в роли примирителя, и модель, в рамках которой институт создается на базе саморегулируемых организаций финансового рынка, и «специализированный квази-суд», где уполномоченный выступает в роли досудебной инстанции, решение которой не может быть обжаловано финансовой организацией.

Весь описанный спектр моделей института финансового омбудсмена широко представлен в различных государствах, но каждая из них имеет как ряд преимуществ, так и ряд недостатков, отчасти уже нами описанных. В том числе поэтому ни одна из них не была в полной мере воспринята отечественной правовой системой.

В соответствии с Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» досудебное урегулирование споров стало обязательным между потребителями и финансовыми организациями. Положения Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» финансовый уполномоченный, по общему правилу, рассматривает обращения граждан-потребителей с требованиями, не превышающими 500 тыс. рублей, к финансовым организациям, взаимодействующим с финансовым уполномоченным на обязательной основе, и к финансовым организациям, взаимодействующим с ним на добровольной основе.

По результатам рассмотрения обращения финансовый уполномоченный принимает решение, которое обязательно к исполнению финансовой организацией. При неисполнении решения финансовой организацией для потребителя установлена по существу защитная позиция – он обращается за удостоверением, имеющим силу исполнительного листа.

В случае несогласия с решением финансового уполномоченного любая из сторон может обратиться в суд, при этом законом установлен различный порядок обращения сторон спора в суд. Это обусловлено «разной» обязательностью

процесса досудебного урегулирования для сторон. Финансовая организация обжалует решение финансового уполномоченного, поскольку иначе решение обязательно для нее к исполнению. Потребитель в случае несогласия с решением обращается с иском к финансовой организации, прилагая это решение как свидетельство о том, что обязательную досудебную стадию урегулирования он прошел.

Встраивание института в финансовый рынок происходило последовательно – за счет поэтапного возникновения у финансовых организаций обязанности организовать взаимодействие с финансовым уполномоченным. Так, нормы Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» были распространены сразу же на обращения потребителей в отношении страховых организаций по ОСАГО, ДСАГО и страхованию средств наземного транспорта, кроме железнодорожного. Далее, с 28.11.2019 - на обращения потребителей в отношении страховых организаций, осуществляющих деятельность по отличным от перечисленных видам страхования, кроме обязательного медицинского страхования; с 01.01.2020 - на обращения потребителей в отношении микрофинансовых организаций; с 01.01.2021 - на обращения потребителей в отношении кредитных организаций, ломбардов, потребительских кооперативов и негосударственных пенсионных фондов.

Кроме непосредственно досудебного разрешения споров, а также выполнения традиционной для омбудсмена функции по защите «слабого» - в нашем случае потребителя финансовых услуг, в институт финансового уполномоченного в России заложен механизм корректировки поведения участников рынка.

Во-первых, Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» предусмотрен ряд финансовых стимулов для профучастников финансового рынка, мотивирующих их добровольно урегулировать споры с потребителем.

Так, размер взноса финансовой организации за рассмотрение обращения финансовым уполномоченным зависит от исхода такого рассмотрения. За

обращение, по итогам рассмотрения которого финансовый уполномоченный вынес решение об отказе в удовлетворении требований, финансовые организации не уплачивают взносы, за исключением случаев принятия решения об отказе ввиду добровольного удовлетворения финансовой организацией требований потребителя после принятия финансовым уполномоченным обращения к рассмотрению. Взнос за такие «отказные» решения зависит от момента добровольного удовлетворения финансовой организацией требований потребителя: «чем раньше, тем дешевле». Максимальный взнос уплачивается финансовой организацией за обращения, по которым финансовый уполномоченный вынес решение об удовлетворении требований потребителя.

Такая дифференциация размера взносов побуждает финансовые организации исполнять требования потребителей финансовых услуг добровольно, до их обращения к финансовому уполномоченному, и изменять собственные практики для недопущения возникновения таких споров.

«Заблаговременно» исполнять требования потребителя по стандартным спорам финансовой организации позволяет и обязательное для направления обращения финансовому уполномоченному прохождение потребителем претензионной стадии, благодаря наличию которой финансовые организации, имеют возможность добровольно удовлетворить обоснованные требования потребителей финансовых услуг.

Кроме того, мотивируют финансовые организации исполнять требования потребителей финансовых услуг даже после вынесения решения финансовым уполномоченным положения закона, предусматривающие освобождение финансовой организации от уплаты санкций в случае добровольного исполнения ею решения финансового уполномоченного в установленный в нем срок.

Еще одной особенностью института, позволяющей вести речь о наличии в нем механизма корректировки поведения участников рынка, является единообразие и предсказуемость решений финансового уполномоченного.

Служба является «единым окном» для урегулирования узкой категории споров, что позволяет ей тщательно следить за единообразием своей практики и

быть за счет этого абсолютно предсказуемой, в особенности в рамках разрешения стандартных споров потребителей с финансовыми организациями.

Предсказуемость решений финансового уполномоченного в значительном числе случаев лишает смысла «доведение» до него спора: для финансовой организации это экономически не целесообразно, ведь в случае «доведения» очевидно обоснованных требований потребителя до их рассмотрения финансовым уполномоченным придется не только совершать выплату в пользу потребителя, но и платить взнос за рассмотрение спора финансовому уполномоченному.

При этом нельзя не отметить, что в настоящее время подходы Службы обсуждаются на рабочих группах с участием финансовых организаций, в ряде случаев даже до введения их в практику финансового уполномоченного, доводятся до финансовых организаций на площадках Банка России и на иных мероприятиях. Позиция финансового уполномоченного является прозрачной для финансовых организаций и потому может быть ими легко воспринята.

Также немаловажной в контексте влияния Службы на финансовый рынок является ее деятельность по выявлению неприемлемых практик финансовых организаций. Информацию о них Служба направляет в Банк России, который может применить соответствующие меры реагирования, а также размещает на своем официальном сайте.

Все это позволяет снизить объем неприемлемых практик на рынке, что безусловно делает его лучше, а в конечном счете развивает за счет роста доверия к нему потребителей финансовых услуг.

Очевидно, что эффективная работа описанного механизма, как и института в целом, в перспективе приведет к традиционной для всех АРС цели – снижению потока обращений граждан в суды.

Ю.В. Воронин – Главный финансовый уполномоченный - уже в 2022 году отмечал, что «институт финансового уполномоченного снимает существенную

нагрузку с судов, тем самым помогая им, давая возможность сконцентрироваться на наиболее важных, существенных, проблемных и спорных ситуациях»[144].

Действительно, Служба финансового уполномоченного сумела действенно встроиться в систему защиты прав потребителей финансовых услуг, занять в этой системе собственное место, обеспечить функционирование системы на новом качественном уровне, а также, что существенно, приобрести доверие среди граждан. За пять лет работы в Службу поступило более 745 тысяч обращений, финансовым уполномоченным принято более 460 тысяч решений (как по существу спора, так и о прекращении рассмотрения обращения).

За 2021 год в Службу поступило практически 180 тыс. обращений потребителей; принято 96,5 тыс. решений по существу спора, из которых 38,6 тыс. – о полном или частичном удовлетворении требований потребителя (итоговый размер удовлетворенных требований – более 3,7 млрд рублей), 57,9 – об отказе в удовлетворении требований[145].

За 2022 год к финансовому уполномоченному было подано 153 тыс. обращений потребителей. По поступившим обращениям финансовым уполномоченным принято 93,4 тыс. решений по существу спора. Из принятых решений: 36,1 тыс. – об удовлетворении требований; 57,3 тыс. – об отказе в удовлетворении требований.

Согласно отчету о деятельности Службы финансового уполномоченного за 2023 год к финансовому уполномоченному поступило более 134 тысяч обращений, при этом более 85 тысяч обращений потребителей финансовых услуг рассмотрено финансовым уполномоченным по существу (принято решение о полном или частичном удовлетворении (28,9 тыс.) либо об отказе в удовлетворении требований (56,5 тыс.)).

---

[144] См.: Воронин Ю.В. Три года на защите прав потребителей // Вестник Службы финансового уполномоченного. – 2022. – № 3 (06). – С. 13.

[145] Отчеты о деятельности за 2021 год, 2022 год // Финансовый уполномоченный: офиц. сайт. URL: https://finombudsman.ru/assets/files/1072/Otchet-o-deyatelnosti-v-2021-godu.pdf/; URL: https://finombudsman.ru/assets/files/1072/Otchet-o-deyatelnosti-v-2022-godu.pdf/ (дата обращения: 0.0.2024).

По итогам анализа фактических результатов деятельности Службы финансового уполномоченного, неоспоримым является факт не только уменьшения количества обращений к финансовому уполномоченному, но и решений об удовлетворении требований потребителей. Указанные статистические данные подтверждают тезис о том, что деятельность финансового уполномоченного положительно сказывается на взаимодействии финансовых организаций с потребителями их услуг, заставляя их корректировать такое взаимодействие в сторону сокращения числа нарушения прав последних.

Несмотря на высокую эффективность деятельности финансового уполномоченного, отдельные специалисты отмечают, что Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» имеет некоторые недостатки. В частности, Д.Е. Зайков указывает, что правовое регулирование отношений в сфере финансовых услуг должно строиться с учетом особенностей правового статуса участников и особенностей процессуального законодательства, чему закон, по мнению исследователя, не уделил требуемого внимания[146]. Как представляется, к формированию такого мнения привело отсутствие регулирования, детально определяющего место финансового уполномоченного в судебном процессе, а также порядок «совмещения» досудебной и судебной стадии защиты нарушенных прав.

Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» не предусматривает возможность обжалования решения финансового уполномоченного вышестоящему должностному лицу. В случае несогласия с вступившим в силу решением финансового уполномоченного потребитель вправе обратиться с иском непосредственно к финансовой организации в порядке гражданского судопроизводства в районный суд или к мировому судье в зависимости от цены иска. При этом предметом его иска будет являться не требование об отмене или изменении решения финансового

[146] См.: Зайков Д.Е. Досудебный порядок урегулирования споров с участием финансового уполномоченного: проблемы процессуального характера // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 18(2). – С.94–102.

уполномоченного, а требование к финансовой организации о взыскании денежных средств или о понуждении к исполнению ею обязанностей по договору об оказании финансовой услуги. Финансовая организация также в случае несогласия с решением финансового уполномоченного вправе обратиться в суд в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, с заявлением об отмене решения финансового уполномоченного. Основанием для отмены решения финансового уполномоченного по смыслу Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» является его необоснованность и (или) несоответствие требованиям законодательства либо принципам российского права, в том числе добросовестности, разумности и справедливости.

Законом установлены сроки для обращения сторон спора в суд после рассмотрения спора финансовым уполномоченным. Потребитель, не согласившийся с решением финансового уполномоченного, вправе обратиться в суд с иском к финансовой организации в течение 30 дней после дня вступления в силу указанного решения. Финансовая организация, не согласившаяся с решением финансового уполномоченного, вправе в течение 10 рабочих дней после дня вступления в силу решения финансового уполномоченного обратиться в суд с заявлением об отмене решения финансового уполномоченного.

При этом за время функционирования Службы финансового уполномоченного как органа по досудебному урегулированию споров только финансовые организации воспользовались таким правом более 45 тыс. раз, что в абсолютном выражении представляет собой значительный объем судебных дел.

В отношении судебных решений, принятых по результатам рассмотрения исков финансовых организаций, не согласных с решением финансового уполномоченного, было подано более 25 тыс. апелляционных / кассационных жалоб как финансовыми организациями, так и Службой, 80 % которых рассмотрены судами по существу.

При этом Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации не содержит положений, подробно регулирующих порядок рассмотрения судами исков финансовых организаций и потребителей их услуг, поданных в связи с несогласием с принятым финансовым уполномоченным решением, а также порядок обжалования судебных актов, принятых по итогам рассмотрения таких исков, что порождает значительное количество вопросов процессуального характера.

Возникновение в судебной практике указанных вопросов привело к утверждению 18.03.2020 Президиумом Верховного Суда Российской Федерации разъяснений по вопросам, связанным с применением Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», содержащих сведения об отдельных процессуальных особенностях рассмотрения анализируемой категории споров. Также отдельные вопросы процессуального характера были разрешены в рамках постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства», от 08.11.2022 № 31 «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и от 25.06.2024 № 19 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества»

Вместе с тем Разъяснения и Постановления Пленума ВС РФ, во-первых, не имеют статуса нормативного правового акта, а во-вторых, не охватывают в полной мере те вопросы, которые к настоящему времени возникли в практической плоскости при рассмотрении исков финансовых организаций и потребителей их услуг, поданных в связи с несогласием с принятым финансовым уполномоченным решением. К их числу надлежит отнести в том числе следующие:

– процессуальный статус финансового уполномоченного в рамках указанной категории споров;

– возможность предъявления в суд доказательств, которые не были предоставлены финансовому уполномоченному сторонами спора при рассмотрении им обращения;

– полномочия суда при рассмотрении исков, связанных с несогласием с решением финансового уполномоченного.

В настоящее время в судебной практике данные вопросы разрешаются с использованием аналогии закона (отдельных положений ГПК РФ), что представляется не соответствующим принципу правовой определенности, а в ряде случаев и принципу процессуальной эффективности, и в конечном счете приводит к затруднениям при реализации сторонами рассмотренного финансовым уполномоченным спора права на судебную защиту.

Имеющийся пробел в действующем правовом регулировании возможно устранить путем дополнения Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» уточняющими статус финансового уполномоченного нормами, а ГПК РФ новым разделом, регулирующим производство по пересмотру решений органов, осуществляющих досудебное урегулирование споров.

Более того, с учетом того, что одной из целей создания института финансового уполномоченного является защита прав потребителей финансовых услуг, необходимо наделить финансового уполномоченного правом обращаться в суд с иском о прекращении противоправных действий финансовой организации в отношении неопределенного круга потребителей. Наделение финансового уполномоченного соответствующим правом будет способствовать дополнительной защите прав потребителей финансовых услуг путем оперативного пресечения противоправных (в том числе недобросовестных) практик финансовых организаций, и, кроме того, будет согласовываться с логикой работы иных уполномоченных, о которых упоминалось ранее.

И.А. Кириллова, исследуя правовой статус и полномочия финансового омбудсмена, делает вывод о том, что финансовый уполномоченный обязан нести ответственность в случае, если принятое им решение в будущем будет оспорено

судом, считая необходимой меру ответственности в виде законодательно установленных штрафных санкций[147]. С данным выводом, как представляется, согласиться нельзя, поскольку вменение финансовому уполномоченному такого рода ответственности очевидно отрицательно скажется на его независимости и беспристрастности.

А.А. Вишневский, отмечая недостатки правового регулирования, указывает на возможность их преодоления с помощью установления в законодательстве «институтов финансовых омбудсменов при банковских ассоциациях» наряду с финансовыми уполномоченными[148]. Такой подход к развитию механизмов АРС безусловно возможен, однако недостатки имеющегося регулирования деятельности финансового уполномоченного он не компенсирует. В то же время развитие деятельности общественных примирителей в финансовой сфере при ассоциациях и иных объединениях финансовых организаций, а также актуализация формирования в финансовых организациях института внутреннего финансового примирителя очевидно положительно скажется на повышении эффективности существующего в рамках института финансового уполномоченного механизма корректировки поведения участников рынка, особенно в том случае, если при урегулировании споров с потребителями финансовых услуг такие примирители будут ориентироваться на правоприменительную практику Службы финансового уполномоченного.

Основные выводы и предложения по главе 1

1. Результатом становления системы защиты прав потребителей финансовых услуг является признание защиты прав потребителей публичным интересом, что в значительной мере предопределило формирование

---

[147] См.: Кириллова И.А. Правовой статус финансового уполномоченного в страховых правоотношениях // Гражданское право. – 2021. – № 3. – С. 20–22.

[148] См.: Вишневский А.А. Финансовый уполномоченный vs финансовый омбудсмен: об эффективности институтов защиты прав потребителей финансовых услуг // Закон. – 2018. – № 9. – С. 58–65.

существующей в Российской Федерации системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

2. 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).

Указанное влияние в настоящее время реализуется как посредством установления специального правового регулирования финансового рынка, так и с помощью инструментов защиты, предлагаемых Законом РФ «О защите прав потребителей» как базовым законодательным актом в сфере защиты прав потребителей.

3. Сформированные и функционирующие в Российской Федерации элементы системы защиты, представленные органами, реализующими функции государственной власти, в том числе судебными органами, нормативным регулированием, а также общественными объединениями и организациями создают фундаментальную основу для обеспечения защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг.

4. В то же время анализ соотношения функций и полномочий Банка России и Роспотребнадзора позволяет прийти к следующим выводам:

1) ряд функций Банка России и Роспотребнадзора весьма схож, что затрудняет для потребителя, чье право нарушено, понимание способов его восстановления, и, соответственно, эффективное их использование;

2) указанные субъекты не осуществляют восстановление нарушенных прав конкретного потребителя в плане его постановки в то положение, в котором находился бы потребитель при условии отсутствия нарушения его прав, то есть не рассматривают имущественные притязания потребителя;

3) ни один из перечисленных субъектов не занимается исключительно защитой прав потребителей, получающих услуги на финансовом рынке.

Следует отметить, что суды также не занимаются исключительно защитой прав потребителей финансовых услуг, хотя такая категория потребителей в настоящее время являет собой «специального потребителя» и требует отличной от прочих потребителей защиты.

5. Организационный элемент системы защиты прав потребителей финансовых услуг требует как «единого окна», которое накапливает и анализирует проблемы правоприменения, например, в сфере кредитного страхования, так и «единого окна», которое формирует регулирование в данной сфере. В противном случае система защиты прав окажется как минимум неудобной для потребителя, который едва ли способен разобраться, в какое из множества «окон» ему надлежит обращаться, а как максимум – неэффективной в части оперативного и доступного восстановления его нарушенных прав.

6. 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. Указанный перечень потребностей предопределил роль института финансового уполномоченного в системе защиты прав потребителей финансовых услуг.

7. Понимание защиты интереса как осознанной социальным субъектом потребности может быть предложено в широком смысле признания и закрепления интереса в нормах права, а не в значении защиты законного интереса в судебном или административном порядке, что вполне применимо к защите публичных и частных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг с учетом обеспечения защиты интересов с помощью сформированной и устоявшейся законодательной базы, являющейся одним из элементов системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

8. Защита прав потребителей финансовых услуг, представляя собой публичный интерес, нацелена на обеспечение частного интереса потребителей финансовых услуг за счет разнообразных механизмов, в числе которых имеется также выявление и пресечение в процессе защиты прав отдельных потребителей финансовых услуг недобросовестных деловых практик участников рынка, что, в свою очередь, обеспечивает уже частный интерес добросовестных финансовых организаций, заинтересованных в выравнивании конкуренции. Соответственно, именно наличие публичного интереса в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг позволяет обеспечивать частные интересы потребителей и финансовых организаций и, в конечном итоге, эффективное функционирование финансового рынка.

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, 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.

9. 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. 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 традиционным институтом омбудсмена у финансового уполномоченного также имеется масса различий.

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 среди досудебных и внесудебных способов защиты прав.

10. В текущий период в практической плоскости при рассмотрении исков финансовых организаций и потребителей их услуг, поданных в связи с несогласием с принятым финансовым уполномоченным решением, возникает ряд неурегулированных действующим законодательством вопросов, к числу которых надлежит отнести, в том числе, следующие:

– процессуальный статус финансового уполномоченного в рамках анализируемой категории споров;

– возможность предъявления в суд доказательств, которые не были предоставлены финансовому уполномоченному сторонами спора при рассмотрении им обращения;

– полномочия суда при рассмотрении исков, связанных с несогласием с решением финансового уполномоченного.

В судебной практике данные вопросы разрешаются с использованием аналогии закона (отдельных положений ГПК РФ), что представляется не соответствующим принципу правовой определенности, а в ряде случаев и принципу процессуальной эффективности, и в конечном счете приводит к затруднениям при реализации сторонами рассмотренного финансовым уполномоченным спора права на судебную защиту.

Предлагается устранить имеющийся пробел в действующем правовом регулировании путем дополнения ГПК РФ новым разделом, регулирующим производство по пересмотру решений органов, осуществляющих досудебное урегулирование споров.

Более того, с учетом того, что одной из целей создания института финансового уполномоченного является защита прав потребителей финансовых услуг, предлагается предусмотреть право финансового уполномоченного обращаться в суд с иском о прекращении противоправных действий финансовой организации в отношении неопределенного круга потребителей. Наделение финансового уполномоченного соответствующим правом будет способствовать дополнительной защите прав потребителей финансовых услуг путем оперативного пресечения противоправных (в том числе недобросовестных) практик финансовых организаций.

11. В целях обеспечения защиты прав потребителей финансовых услуг и с учетом востребованности потребителями института финансового уполномоченного (финансового омбудсмена) целесообразно развитие деятельности общественных примирителей в финансовой сфере при ассоциациях и иных объединениях финансовых организаций, а также актуализация формирования в финансовых организациях института внутреннего финансового примирителя, которые при урегулировании споров с потребителями финансовых услуг будут ориентироваться на правоприменительную практику Службы финансового уполномоченного.

ГЛАВА 2. ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

§ 1. Финансовый уполномоченный в Российской Федерации: особенности публично-правового статуса

Финансовое право как действенный регулятор общественных отношений в сфере публичных финансов представляет собой динамично развивающуюся систему, находящуюся в постоянном движении. Текущий период экономической действительности свидетельствует о формировании на финансовом рынке системы отношений, подверженных финансово-правовому регулированию. В этой связи может идти речь о формировании новой подотрасли финансового права – публичного права финансового рынка или подотрасли финансово-правового регулирования финансового рынка[149], а также о субъектном составе этой подотрасли[150].

Публичное право финансового рынка рассматривается исследователями с позиции совокупности правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений, возникающих в сфере государственного регулирования

[149] См.: Бельский К.С. Истоки и обзор российского финансового права от образования Древнерусского государства до начала XX века // Государство и право. 2014. № 10; Тропская С.С. Право финансового рынка: основные этапы эволюции // Финансовое право и управление. 2014. № 3. С. 144-156; Тропская С.С. Публичное право финансового рынка в системе финансового права России // Государство и право. 2017. № 3. С. 73 - 80; Тропская С.С. О некоторых вопросах теории публичного права финансового рынка //Финансовое право. 2022. № 6; Ситник А.А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8. С. 103 - 115.

[150] См.: Тропская С.С. Субъекты публичного права финансового рынка: понятие и виды // Государство и право. 2020. № 9. С. 41 - 49.

и надзора на финансовом рынке[151], складывающихся «в процессе организации и функционирования финансового рынка»[152].

При определении публичного права финансового рынка как подотрасли финансового права возможно рассматривать финансового уполномоченного в качестве субъекта такой подотрасли и ставить вопрос об особенностях его публично-правового статуса. Как представляется, с позиции теории и практики реализации норм Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» допустима характеристика правового статуса финансового уполномоченного как независимого должностного лица в качестве субъекта публичного права финансового рынка. В частности, Тропская С.С. указывает, что финансовый уполномоченный «…является общественным институтом, имеющим государственно-властные полномочия - по досудебному разрешению споров, возникающих между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями»[153], относя его к субъектам публичного права финансового рынка[154].

В контексте соотношения правового статуса Уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (финансового уполномоченного) с иными уполномоченными, осуществляющими деятельность в Российской Федерации, уяснения особенностей правового статуса финансового уполномоченного, заметим, что финансовый уполномоченный не является государственным институтом, что следует из положений законодательства и практики его реализации.

Уполномоченный по правам человека, Уполномоченный по правам ребенка и Уполномоченный по защите прав предпринимателей совместно с их аппаратами, обеспечивающими деятельность уполномоченных, сопоставимы с

---

[151] См.: Бельский К.С. Указ. соч. С. 81 – 92; Тропская С.С. Публичное право финансового рынка в системе финансового права России // Государство и право. 2017. № 3. С. 73 - 79.

[152] Ситник А.А. Указ. соч. С. 110.

[153] Тропская С.С. Финансовый уполномоченный как субъект публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2020. № 7.

[154] См.: Тропская С.С. Субъекты публичного права финансового рынка: понятие и виды // Государство и право. 2020. № 9. С. 41 – 49.

государственными органами. В этой связи, с учетом фактически наличия правового статуса государственного органа у уполномоченных, их статус включает конституционно-правовую и административно-правовую составляющую. Высказанная позиция находит подтверждение в работах выдающихся ученых – теоретиков права и теоретиков конституционного (государственного) права, в частности профессора С.С. Алексеева[155], профессора Е.И. Козловой и академика РАН О.Е. Кутафина[156], профессора Л.А. Морозовой[157].

Институт уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг, совмещая правозащитную и «квазисудебную» функции[158], обладает финансово-правовым статусом и является субъектом финансового права[159]. Его статус отчасти сопоставим со статусом государственного органа, главным образом за счет того, что финансовый уполномоченный наделен распорядительными полномочиями.

При этом Службе финансового уполномоченного присущи и черты общественного института. Так, например, она финансируется в основном за счет взносов финансовых организаций, то есть обладает экономической самостоятельностью, тогда как уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей получают бюджетные ассигнования.

Таким образом, мы имеем очередной симбиоз характеристик, присущих статусам иных различных по своей природе институтов, в рамках института финансового уполномоченного. При этом четкое определение собственно статуса финансового уполномоченного в Федеральном законе «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» отсутствует, что порождает массу

---

[155] Алексеев С.С. Государство и право: учебное пособие. М.: Проспект, 2014. С.13.

[156] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник 5-е изд., переаб. и доп. М.: Проспект, 2014. С. 309-310.

[157] Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2014. С.136 - 138.

[158] См.: Воронин Ю.В. Институт финансового омбудсмена как инструмент совершенствования процедуры урегулирования типовых споров на финансовом рынке (попытка индуктивного анализа) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11.

[159] См.: Финансовое право: учебник. Отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. М., Проспект, 2023. Автор главы – д.ю.н., профессор Е.Ю. Грачева.

вопросов, сопряженных с выбором того, к чему по природе своей «ближе» институт финансового уполномоченного: к институту государственному либо общественному.

Обращаясь к опыту зарубежных стран, следует заметить, что институт финансового омбудсмена (в Российской Федерации – «финансового уполномоченного») встроен в систему защиты прав потребителей финансовых услуг во многих правопорядках. С позиции нормативной основы функционирования института омбудсмена, следует определить - законодательная основа не является единственным вариантом его деятельности, в Федеративной Республике Германия, например, финансовый омбудсмен в своей работе опирается на договор с союзами финансовых организаций, в частности, частных немецких банков[160], что уже не позволяет однозначно отнести финансового омбудсмена ни к государственному органу, ни к общественному институту.

При этом, как уже указывалось, в Российской Федерации начиная с 2010 года предпринимались попытки создания института финансового омбудсмена на базе общественных организаций, то есть по германской модели. Так, в 2010 году Советом Ассоциации российских банков были приняты Положение об общественном примирителе на финансовом рынке (Финансовом омбудсмене)[161] и Регламент общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена)[162]. На должность финансового омбудсмена был назначен депутат Государственной Думы ФС РФ П.А. Медведев.

Всероссийский союз страховщиков и Ассоциация российских банков в 2014 году создали Страховое бюро Финансового омбудсмена в целях оказания помощи

---

[160] Медведев П.А. Финансовый омбудсмен: откуда к нам пришел и какие у него шансы на российской почве // Деньги и кредит. 2012. № 11. С. 70–71.

[161] См.: Положение об общественном примирителе на финансовом рынке (Финансовом омбудсмене), утверждено Советом АРБ, протокол от 20.09.2010 № 2 // Вестник Ассоциации российских банков. 2010. № 18.

[162] Регламент Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена), утвержден Советом АРБ, протокол от 20.09.2010 № 2 // Вестник Ассоциации российских банков. 2010. № 18.

страхователям и потерпевшим в разрешении споров со страховщиками в досудебном порядке[163].

Таким образом, «исторически» институт финансового омбудсмена в России являлся исключительно общественным институтом, однако со временем такая модель обнаружила свою неэффективность по причине отсутствия государственно-властных полномочий у финансового омбудсмена.

В 2018 году в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», который существенно изменил правовой статус финансового омбудсмена в России. Для установления особенностей такого статуса целесообразным представляется проведение анализа структуры Службы финансового уполномоченного.

Так, Служба финансового уполномоченного состоит из:

- главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг;
- Совета Службы финансового уполномоченного;
- службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного;
- экспертного совета Службы.

Финансовые уполномоченные

Должность финансового уполномоченного учреждается в соответствии с федеральным законом для рассмотрения обращений потребителей финансовых услуг об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги.

В круг потребителей финансовых услуг, соответственно, включаются потребители-физические лица, что согласуется с общим подходом законодательства о защите прав потребителей. В частности, Федеральный закон «О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» под потребителем финансовых услуг понимает физическое лицо, являющееся стороной

---

[163] Колесников Ю.А., Бочарова Н.Н. Особенности правового положения финансового омбудсмена в России и зарубежных странах: теоретико-методологический аспект // Историческая и социально-образовательная мысль. Краснодар, 2015. Т. 7. № 6

договора, либо лицом, в пользу которого заключен договор, либо лицом, которому оказывается финансовая услуга в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Обязанность по взаимодействию финансовых организаций – субъектов, осуществляющих экономическую финансовую деятельность на профессиональной основе, с финансовым уполномоченным установлена законом. Соответственно, добровольный характер такого взаимодействия с момента установления требования более не применим. К таким финансовым организациям, как уже указывалось, относятся страховые, кредитные, микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, ломбарды и негосударственные пенсионные фонды. Данный перечень включает в себя всех основных субъектов финансового рынка, взаимодействующих с рядовым потребителем финансовых услуг.

Вместе с тем видится целесообразным рассмотреть возможности расширения компетенции финансового уполномоченного за счет изменения состава участников рассматриваемых им споров.

Так, понятие «потребитель» в российском законодательстве охватывает зачастую бóльший круг лиц: например, Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О естественных монополиях»[164] к числу потребителей для целей применения законодательства о естественных монополиях относит всех лиц, которые приобретают услуги субъектов естественных монополий, то есть всех физических и юридических лиц.

Комментируя возможность расширения круга субъектов, которые могут получить защиту с помощью института финансового уполномоченного, выскажем следующее мнение: полагаем, что расширять круг потребителей путем включения в него не только физических лиц в контексте применения Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» не следует, иное вступит в противоречие с положениями гражданского законодательства о защите

[164] Собрание законодательства РФ, 21.08.1995, № 34, ст. 3426 (с изм. и доп.).

прав потребителей, которые являются устоявшимися и соответствующими традиционному пониманию категории «потребитель».

Вместе с тем, подумать над вопросом расширения сферы действия Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» по кругу лиц, наделенных правом обратиться к финансовому уполномоченному, вполне допустимо, хоть и не за счет расширения упомянутого понятия. Представляется весьма заслуживающим внимание включение в сферу действия закона тех субъектов, которым может быть предоставлена защита в порядке реализации права на обращение к финансовому уполномоченному, в частности, это могут быть субъекты так называемого малого предпринимательства, товарищества собственников недвижимости, др. лица подобного рода.

Тем более, что примеры изменения законодательства в сторону защиты не только физических лиц, но и организаций, статус которых не предполагает значительной финансовой основы деятельности, присутствуют в Российской Федерации. Так, несколько лет назад в Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»[165] были внесены изменения, с учетом которых система страхования вкладов стала распространяться не только на вкладчиков-физических лиц, но и на вкладчиков-организации, среди них субъекты малого и среднего предпринимательства, товарищества собственников недвижимости, потребительские кооперативы, казачьи общества, общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, религиозные организации, благотворительные фонды, профессиональные союзы, др.

Кроме того, из соображений необходимости повышения уровня защищенности розничных инвесторов в отношениях с профессиональными участниками рынка ценных бумаг к настоящему времени Банком России и Службой финансового уполномоченного было принято решение рассмотреть вопрос о расширении компетенции финансового уполномоченного на денежные споры розничных инвесторов с брокерами и доверительными управляющими, то

[165] Собрание законодательства РФ, 29.12.2003, № 52 (часть I), ст. 5029 (с изм. и доп.).

есть предусмотреть добровольное, а впоследствии и обязательное их взаимодействие с финансовым уполномоченным. Здесь речь уже идет о расширении компетенции финансового уполномоченного за счет «подключения» к институту новых субъектов на стороне «ответчика» в споре с потребителем.

В настоящее время идет проработка законопроекта о расширении компетенции финансового уполномоченного. Между тем уже сейчас можно сказать, что ни от каких специфических инвестиционных рисков финансовый уполномоченный инвесторов защищать не будет, рассмотрение обращений инвесторов будет осуществляться исключительно с целью восстановления нарушенного брокером или доверительным управляющим права.

Описанное функциональное направление развития института финансового уполномоченного видится актуальным еще и потому, что за последние несколько лет огромное число наших сограждан начало свой путь на рынке ценных бумаг, что подтверждается данными Московской биржи, согласно которым на март 2024 года более 31,1 миллиона физических лиц имели брокерские счета на Московской бирже. Кроме того, о возросшем интересе физических лиц к инвестированию говорит также рост общей массы активов на счетах розничных инвесторов. Так, в 2023 году их совокупная стоимость увеличилась более чем на 50 % и достигла 9,2 триллионов рублей.

Такой ажиотаж несомненно положительно сказался на рынке. Вместе с тем для того, чтобы сохранить инвесторов на рынке и продолжить привлекать новых, необходимо сформировать доверие к рынку, что обеспечивается его стабильностью, а также эффективностью и доступностью механизмов защиты прав его участников.

Сейчас законодателем предусмотрен механизм превентивной защиты инвесторов, включающий, главным образом, такие инструменты как установление требований к информированию инвесторов, в том числе о рисках, связанных с торговлей ценными бумагами и финансовыми инструментами, и ограничение торговли особо рисковыми, сложными для некоторых инвесторов инструментами (установление требования о получении статуса квалифицированного инвестора

или о прохождении тестирования для торговли отдельными финансовыми инструментами).

Однако эти меры связаны только с предупреждением нарушения прав инвесторов. Их защита в случаях, когда право уже нарушено, реализуется посредством судебного разбирательства и применения Банком России надзорных мер. При этом последние далеко не всегда влекут восстановление гражданских прав инвесторов, поскольку имеют прежде всего иную направленность – воздействие на неправомерное, деструктивное поведение профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Таким образом, в случае возникновения спора с брокером или иным профессиональным участником рынка ценных бумаг, осуществляющим распоряжение денежными средствами и иными активами инвестора по его поручению (доверительным управляющим), инвестор для восстановления своих прав вынужден обращаться в суд. В то же время «пострадавший» далеко не всегда обладает достаточными знаниями в области права и зачастую вынужден прибегать к помощи юристов, чтобы составить исковое заявление и вести дело в суде, противостоя профессиональным участникам рынка ценных бумаг в условиях, когда потребительское законодательство к этим отношениям не применяется и содержание правоотношения в подавляюще большей степени определяется договором.

Специальный институт досудебного урегулирования таких споров, предполагающий отсутствие необходимости обращаться к юристу, сокращенные сроки рассмотрения спора и принятие по его итогам обязательного к исполнению решения, безусловно положительно сказался бы на уровне защищенности прав розничных инвесторов.

При этом уже сейчас финансовый уполномоченный рассматривает споры с участием потребителей финансовых услуг, по своей природе крайне приближенные к спорам розничных инвесторов с брокерами или доверительными управляющими (в их числе споры из договоров инвестиционного страхования жизни). Иными словами, предлагаемое расширение круга субъектов, обязанных

взаимодействовать с финансовым уполномоченным, логично впишется в уже существующий контур рассматриваемых финансовым уполномоченным споров.

Продолжим анализ регулирования деятельности непосредственно финансового уполномоченного.

В качестве финансового уполномоченного выступают:

- главный финансовый уполномоченный;
- финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг.

При определении статуса финансового уполномоченного особое внимание законодатель уделил его независимости. Действительно, эффективная реализация функции по разрешению спора без обеспечения независимости разрешающего его лица очевидно невозможна.

Одной из гарантий такой независимости является специальная система финансирования деятельности финансового уполномоченного и оплаты его труда.

Условия и размер оплаты труда главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг определяются Советом Службы. Оплата труда главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг осуществляется службой обеспечения деятельности финансового уполномоченного за счет средств фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного.

С позиции теории финансово-правовой науки, фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного имеет правовой режим целевого децентрализованного фонда денежных средств[166], предназначенного для финансирования деятельности финансового уполномоченного, включая оплату труда, дополнительное пенсионное обеспечение, страхование жизни и

[166] О концепции деления фондов денежных средств (финансов как материальной категории) на централизованные и децентрализованные см.: Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. – Москва : Проспект, 2024. С. 804. Автор статьи - д.ю.н., профессор Е.Ю. Грачева; Финансовое право: учебник. Отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. М., Проспект, 2023. Автор главы – д.ю.н., профессор Е.Ю. Грачева; Финансовое право: учебник. Отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. М., 2017. Автор главы - д.ю.н., профессор Н.И. Химичева.

медицинское страхование финансового уполномоченного, функционирования службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, проведения экспертизы при рассмотрении обращений. Иные направления расходования средств фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного определяются Советом Службы в соответствии с целями, определенными законом.

Фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного формируется за счет:

- имущественных взносов учредителя - Банка России в размере, определенном Советом директоров Банка России;
- взносов финансовых организаций, поступивших в порядке и размере, которые определяются в соответствии с Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»;
- доходов, получаемых службой обеспечения деятельности финансового уполномоченного от размещения и инвестирования средств на финансовом рынке;
- платы за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений третьих лиц, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации;
- других не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений.

Фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного 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. Как следствие, можно вести речь и 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 этой связи вполне уместно, как было указано выше, рассмотрение фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного как децентрализованного фонда денежных средств: дело в том, что концепция деления фондов денежных средств на централизованные и децентрализованные была разработана в советский период развития науки финансового права применительно к государственным (общественным) финансам. В текущий период, по существу, к децентрализованным финансам относятся и частные финансы, но, полагаем, только те из них, которые направлены на обеспечение публичного интереса, что характерно для фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного.

Продолжая исследование правового статуса финансового уполномоченного как субъекта публичного права финансового рынка, подведем промежуточный итог: должность уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг - это должность, которая учреждена согласно Федеральному закону «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», и носитель которой в силу своего правового статуса имеет определенные властные полномочия, как уже указывалось, не являясь при этом государственным органом или органом государственной власти.

Например, профессор Т.Э. Рождественская и профессор А.Г. Гузнов отмечают, что уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг не является органом государственной власти и сохраняет статус института гражданского общества, признанного государством на уровне федерального закона

и обладающего отдельными функциями органа государственной власти, прежде всего, функцией разрешения спора между конфликтующими сторонами[167].

Принципы деятельности финансового уполномоченного – законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, добросовестности и справедливости – те принципы, на которые объективно опирается финансовый уполномоченный в своей деятельности и которые закреплены законом, учредившим этот институт.

Тем не менее, изучение зарубежной практики функционирования института финансового омбудсмена, анализ и обобщение таковой позволяют высказать предложение о дополнительных к указанным принципах деятельности финансового уполномоченного в Российской Федерации. Кроме того, по существу, эти принципы следуют из Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», но не закреплены в этом законодательном акте в качестве принципов.

К числу принципов, которые дополнят и, в некоторой степени, расширят позиции закона по данному вопросу, как указывают исследователи[168], могут быть отнесены:

1) принцип транспарентности, то есть публичности и открытости деятельности финансового уполномоченного.

С содержательной позиции реализация данного принципа заключается в аспектах информационного возаимодействия потребителя с финансовым уполномоченным (запрос и представление информации и необходимых сведений о порядке рассмотрения обращений, принятия, исполнения и обжалования решения финансового уполномоченного);

---

[167] См.: Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Особенности правового статуса финансового уполномоченного // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 10. С. 45 – 46.

[168] 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.

2) принцип доступности, как продолжение принципа транспарентности, заключающийся в создании для потребителя удобства и обеспечивающий максимально беспрепятственное обращение к финансовому уполномоченному.

Как представляется, при разработке анализируемого Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» законодатель в качестве цели создания Службы имел в виду повышение доступности защиты нарушенного права потребителя финансовых услуг, в том числе за счет необременительности порядка направления обращения финансовому уполномоченному.

Данный вывод следует из того, что Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» предусматривает:

– простой порядок оформления обращения (отсутствие потребности приводить нормативное обоснование требований; наличие стандартной формы обращения, утверждаемой Советом Службы);

– установлена обязанность потребителя направить обращение финансовому уполномоченному лично либо через законного представителя;

– отсутствие потребности в организации проведения экспертного исследования для обоснования размера требований (финансовый уполномоченный организует такую экспертизу самостоятельно при рассмотрении обращения[169]);

– бесплатность обращения в Службу для потребителя.

Логично заключить, что доступность является одной из базовых характеристик Службы и потому может получить свое закрепление как принцип работы данного института.

3) принцип эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг, который заключается в формировании системы правовых средств, обеспечивающих квалифицированную защиту прав потребителей финансовых

[169] Заметим, что расходы на экспертизу, организованную потребителем финансовых услуг, по общему правилу возмещению не подлежат.

услуг, являющихся «слабой» стороной в отношениях с финансовыми организациями.

Напомним, что Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» принят в целях защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Таким образом, закон фактически устанавливает обязанность финансового уполномоченного при рассмотрении обращения не просто принимать законное и обоснованное решение по существу спора, но и осуществлять правозащитную деятельность в отношении потребителей финансовых услуг.

Специфика такой деятельности выражается в первую очередь в том, что потребитель является «слабой» стороной в отношениях с финансовой организацией. Защита потребителя в таких отношениях предполагает выравнивание баланса сил между ним и их профессиональным участником. Соответственно, правозащитная деятельность финансового уполномоченного заключается в том числе в устранении указанного дисбаланса, что и позволяет ему эффективно разрешать споры потребителей финансовых услуг с финансовыми организациями.

Практическая реализация данного принципа в настоящее время состоит среди прочего в том, что при рассмотрении обращения потребителя финансовых услуг финансовый уполномоченный вправе выйти за пределы заявленных в таком обращении требований.

При этом финансовый уполномоченный вправе не только выйти за пределы размера таких требований, но также вправе самостоятельно верно определить надлежащий предмет требований потребителя, если установит, что право последнего нарушено финансовой организацией.

Подтверждает право финансового уполномоченного определить надлежащий предмет требований потребителя и/или их размер и то обстоятельство, что в силу положений Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» потребитель в обращении должен указать

сведения о существе спора и предполагаемый размер требования, а не предмет требования и его цену.

Кроме того, в отличии от положений ГПК РФ, Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» не содержит в отношении финансового уполномоченного запрета на выход за пределы заявленных требований.

Перечисленные принципы могут быть сформулированы в главе 1 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

Заметим также, что профессором А.Г. Гузновым предложен так называемый кросс-секторальный подход как принцип регулирования финансового рынка со стороны регулятора – Банка России. В частности, речь идет о создании «…в 2013 году на базе Банка России единого регулятора финансового рынка и внедрения так называемых кросс-секторальных подходов в регулировании и надзоре»[170].

Полагаем, что кросс-секторальный подход, заключающийся в сближении, до известной степени, регулирования различных сегментов финансового рынка, применим к деятельности финансового уполномоченного, который обеспечивает защиту прав потребителей финансовых услуг, предоставляемых финансовыми организациями, действующими на разных сегментах финансового рынка в соответствующих продуктовых границах (рынок банковских услуг, рынок страховых услуг, др.). Общие (кросс-секторальные) подходы к защите прав потребителей финансовых услуг, с одновременным учетом особенностей каждого сегмента финансового рынка, которые влияют на обеспечение прав потребителей финансовых услуг, позволят достичь Службе максимального эффекта в сфере своей деятельности.

Тем не менее, нельзя не отметить, что рынок финансовых услуг неоднороден в рамках своих продуктовых границ, поэтому споры, связанные с оказанием

---

[170] См., например, Гузнов А.Г., Медведев А.В., Чистюхин В.В. Урегулирование несостоятельности страховых организаций: подход российского права // Финансовое право. 2017. № 8. С. 3 - 9.

финансовых услуг потребителям, могут иметь специфические особенности, которые предопределены особенностями правового статуса финансовых организаций, оказывающих услуги потребителям и, соответственно, особенностями самих финансовых услуг.

В том числе в связи с этим, Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» заложена возможность специализации финансовых уполномоченных. При этом главный финансовый уполномоченный в силу закона наделен полномочиями финансового уполномоченного во всех сферах финансовых услуг и осуществляет координацию деятельности финансовых уполномоченных, то есть выступает единым центром, что формально подтверждает выработку общих деловых практик, применяемых в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, независимо от сегмента финансового рынка, но с учетом особенностей оказанной финансовой услуги и влияния этих особенностей на обеспечение защиты прав и законных интересов потребителей. При этом деловые практики защиты, сформированные в рамках одного сегмента финансового рынка, могут быть использованы при защите прав потребителей другого сегмента финансового рынка (применение так называемого «кросс-секторального подхода»).

Вместе с тем, с учетом неравномерного распределения потока обращений по секторам финансового рынка, в настоящее время фактическая реализация указанного принципа несколько затруднена.

На сегодняшний день главным финансовым уполномоченным является Воронин Юрий Викторович[171], который вступил в должность главного финансового уполномоченного 03.09.2018 на основании решения Совета

---

[171] См.: Воронин Ю.В. Роль института финансового уполномоченного в защите прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // Цивилист. 2023. № 6. С. 17 – 24; 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.; Воронин Ю.В., Беляковская (Ерофеева) О.В. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг и актуальные вопросы судебной практики по делам с их участием // Российский судья. 2021. № 3. С. 18 – 24; др.

директоров Банка России и по согласованию с Президентом Российской Федерации сроком на пять лет, с продлением полномочий в 2023 году. Заметим, что установлены ограничения для лица, замещающего должность главного финансового уполномоченного, так, одно и то же лицо не может быть назначено на должность главного финансового уполномоченного более трех раз подряд.

Финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг осуществляют свою деятельность в порядке, установленном Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Сферы финансовых услуг, для рассмотрения обращений в которых учреждаются должности финансовых уполномоченных, определяются Советом директоров Банка России. На сегодняшний день решением Совета директоров Банка России утверждены должности финансовых уполномоченных в сферах страхования, кредитной кооперации, деятельности кредитных организаций, деятельности ломбардов и деятельности негосударственных пенсионных фондов. Финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг назначаются Советом директоров Банка России по предложению главного финансового уполномоченного сроком на пять лет. Законом предусмотрена возможность назначения одних и тех же лиц на одну и ту же должность также не более трех раз подряд.

Поскольку финансовый уполномоченный наделен властными полномочиями, лицо, замещающее должность финансового уполномоченного, должно соответствовать определенным требованиям и обладать доверием со стороны как потребителей финансовых услуг, так и финансовых организаций.

Анализируемый Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» предусматривает требования, которым должен соответствовать кандидат на должность уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг. Установленные требования связаны как с его уровнем образования, так и с деловой репутацией.

Так, согласно статье 3 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», финансовым уполномоченным может быть

назначен гражданин Российской Федерации не моложе тридцати пяти лет с высшим юридическим или экономическим образованием (главным финансовым уполномоченным - с высшим юридическим образованием), имеющий опыт работы в сфере финансового рынка, регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке или защиты прав потребителей финансовых услуг в совокупности не менее пяти лет либо имеющий стаж работы судьей не менее десяти лет.

Кроме того, установлены ограничения, связанные с совмещением должности финансового уполномоченного с иными должностями. Так, финансовый уполномоченный не вправе быть членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа муниципального образования, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Финансовый уполномоченный должен иметь безупречную деловую репутацию и должен быть независим от сторон при рассмотрении конкретного обращения. Особое внимание уделено репутации финансового уполномоченного. Законодатель достаточно четко указал о том, что финансовый уполномоченный должен иметь безупречную деловую репутацию, поэтому на должность финансового уполномоченного не может быть назначен гражданин Российской Федерации, который в связи с совершением не совместимых с его профессиональной деятельностью проступков был отстранен от занимаемой должности судьи, адвоката, нотариуса, следователя, прокурора или другого работника правоохранительных органов. Кроме того, не могут быть назначены на должность финансового уполномоченного лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления.

Предельный возраст пребывания в должности финансового уполномоченного - семьдесят лет. Полномочия лица, занимающего должность

финансового уполномоченного, прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется семьдесят лет, за исключением случаев, если указанное лицо продолжает исполнять обязанности финансового уполномоченного до принятия решений по обращениям, находившимся у него на рассмотрении на день, когда должны были прекратиться его полномочия.

Порядок освобождения уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг от занимаемой должности установлен Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Так, Совет директоров Банка России освобождает главного финансового уполномоченного от должности по предложению Председателя Банка России в случае:

- истечения срока полномочий;
- подачи личного заявления об отставке на имя Председателя Банка России;
- достижения предельного возраста пребывания в должности финансового уполномоченного;
- неспособности по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности;
- утраты доверия за совершение коррупционного правонарушения;
- совершения уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда;
- нарушения федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью финансового уполномоченного.

Следует заключить, что описанное регулирование направлено во многом на обеспечение независимости и беспристрастности финансового уполномоченного при реализации им властных полномочий по рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг.

Кроме того, особое внимание следует обратить на тот факт, что приведенные требования, предъявляемые к финансовому уполномоченному, в значительной мере схожи с требованиями, предъявляемыми к лицам, замещающим государственные должности. Указанное отмечает и Конституционный Суд

Российской Федерации в своем постановлении по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».[172]

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу, что упомянутая схожесть «позволяет говорить о наличии у финансового уполномоченного публично-правового статуса».

Совет Службы финансового уполномоченного.

Совет Службы финансового уполномоченного представляет собой коллегиальный орган, который создается и функционирует согласно Федеральному закону «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». В состав Совета службы финансового уполномоченного входят 15 человек, членов указанного совета. Согласно положениям статьи 7 федерального закона, в состав Совета службы входят:

- пять представителей Банка России;
- три представителя Правительства Российской Федерации;
- один представитель саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих страховые организации;
- два представителя ассоциаций (союзов) кредитных организаций;
- два представителя иных саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, члены которых являются финансовыми организациями, обязанными взаимодействовать с финансовым уполномоченным;
- один представитель экспертного совета Службы;
- главный финансовый уполномоченный.

Члены Совета Службы финансового уполномоченного осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе. Информация о персональном составе

[172] Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2024 № 10-П «По делу о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 9, части 6 статьи 16, частей 1 и 4 статьи 18, частей 1, 2 и 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг" в связи с жалобой гражданки Ю.Д. Бронниковой».

Совета Службы финансового уполномоченного подлежит обязательному размещению на сайте финансового уполномоченного.

Основная задача Совета состоит в том, чтобы определить бюджет Службы финансового уполномоченного, и в этой связи определить размер взносов финансовых организаций. Кроме этого, Совет службы обладает определенными контрольными полномочиями в отношении финансовой деятельности Службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного.

Надлежит отметить, что в том числе наличие в составе Совета Службы как представителей органов государственной власти, Банка России, так и представителей объединений финансовых организаций позволяет характеризовать институт финансового уполномоченного как общественный институт в том смысле, в котором его определяют как форму организации совместной деятельности граждан, направленную на удовлетворение общественных потребностей.

Комментируя состав Совета Службы, нельзя не обозначить и то, что рост зрелости финансового рынка, активное внедрение его профессиональными участниками человекоцентричных моделей бизнеса в будущем могут сделать возможным увеличение числа представителей объединений финансовых организаций в составе Совета Служба.

Например, с учетом доли обращений потребителей финансовых услуг в отношении страховщиков в общем количестве обращений, поступающих финансовому уполномоченному, может быть расширено число представителей страхового сообщества в составе Совета Службы.

Так, за 2023 год доля обращений потребителей финансовых услуг в отношении страховщиков составила более 87 % от общего числа обращений, поступивших финансовому уполномоченному (практически 118 тысяч обращений из чуть более 134 тысяч). Если сравнивать с обращениями потребителей относительно кредитных организаций, то следует заметить, что таковых было порядка 10 % (13,3 тысяч обращений из чуть более 134 тысяч), соответственно, общее число обращений в отношении иных финансовых организаций составило 2,1

тысяч, что значительно меньше, чем обращений в отношении страховых и кредитных организаций.

Однако в настоящее время в большей степени представляется актуальным вопрос о включении в состав Совета Службы представителей организаций, осуществляющих защиту прав потребителей. Их участие в работе Совета Службы позволило бы обеспечить сбалансированное представительство всех заинтересованных в деятельности института финансового омбудсмена лиц.

Следует заметить, что ключевым условием любого изменения состава Совета Службы должно являться сохранение баланса интересов внутри данного органа как гарантии независимости финансового уполномоченного.

Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного (АНО «СОДФУ»).

Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного представляет собой автономную некоммерческую организацию (АНО).

Из положений статьи 79.2 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации»[173] следует, что Банк России в целях защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, определенных в соответствии с Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», учреждает службу обеспечения деятельности финансового уполномоченного. Банк России вносит имущественные взносы учредителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного путем передачи денежных средств, иного имущества, принадлежащего Банку России, включая недвижимое имущество, в размере, определенном Советом директоров.

Банк России предоставляет службе обеспечения деятельности финансового уполномоченного имущество в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Кроме того,

---

[173] Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 23.04.2024) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790 (с изм. и доп.).

Банк России открывает и ведет счет службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

Анализ вышеназванной нормы позволяет говорить о том, что Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного учреждается Центральным Банком Российской Федерации и, в некоторой степени, находится под его контролем. Об этом, в частности, свидетельствует то обстоятельство, что именно Банк России передает в АНО «СОДФУ» имущество для осуществления деятельности, а также определяет размер передаваемого имущества.

Порядок осуществления деятельности Службой обеспечения деятельности финансового уполномоченного, а также цели такой деятельности нашли свое законодательное закрепление в статье 9 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Так, из положений названной статьи усматривается, что основной целью деятельности АНО «СОДФУ» является обеспечение деятельности финансового уполномоченного, что закономерно.

Следует обратить внимание на функции, которые выполняет Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного. Так, анализ положений Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» позволяет говорить о том, что АНО «СОДФУ» выполняет следующие функции:

- содействует главному финансовому уполномоченному и финансовым уполномоченным в сферах финансовых услуг в подготовке к рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг;
- проверяет соответствие обращения требованиям федерального закона и в случае несоответствия обращения указанным требованиям сообщает об этом потребителю финансовых услуг, направившему обращение, и дает необходимые разъяснения;

- осуществляет сбор, обработку и хранение обращений, предоставляет информацию по указанным обращениям с использованием автоматизированных систем;
- управляет фондом финансирования деятельности финансового уполномоченного;
- осуществляет контроль за поступлением взносов финансовых организаций в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного;
- ведет перечень финансовых организаций, организующих взаимодействие с финансовым уполномоченным на добровольной основе, и передает в Банк России сведения о финансовых организациях, включенных в данный перечень.

Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного имеет своего руководителя. Согласно положениям статьи 9 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», руководитель Службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного назначается на должность и освобождается от должности Председателем Банка России по предложению главного финансового уполномоченного.

Граждане, которые претендуют на замещение должности руководителя Службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, либо же те граждане, которые в настоящее время замещают названную должность, принимают на себя обязанность по предоставлению сведений о своих доходах и расходах, сведений об имуществе, которое находится в их собственности, обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном Федеральным законом «О противодействии коррупции»[174], Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных

[174] Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 19.12.2023) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228 (с изм. и доп.).

лиц их доходам»[175] и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации. В настоящее время на основании решения Председателя Центрального Банка Российской Федерации должность руководителя АНО «СОДФУ» замещает Крайнова Ольга Ивановна.

Основными направлениями деятельности АНО «СОДФУ» являются содействие финансовому уполномоченному в подготовке к рассмотрению обращений, участие от имени Службы финансового уполномоченного в гражданско-правовых отношениях. Кроме того, служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного является распорядителем Фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного.

Отдельно надлежит заметить, что в вышеупомянутом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» отмечается, что «определенными элементами публично-правового статуса обладает и служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного», что обусловлено схожестью требований, предъявляемых к лицу, замещающему должности руководителя АНО «СОДФУ», с требованиями, предъявляемыми к лицам, замещающим государственные должности.

Экспертный совет Службы финансового уполномоченного.

Согласно положениям статьи 12 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», экспертный совет Службы представляет собой коллегиальный консультативный и совещательный орган, создаваемый в целях выработки рекомендаций в сфере деятельности финансового уполномоченного и защиты прав потребителей финансовых услуг.

---

[175] Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ, 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6953 (с изм. и доп.).

Экспертный совет Службы состоит из финансовых уполномоченных и специалистов в сфере финансового рынка. Так, в состав экспертного совета Службы входят:

- главный финансовый уполномоченный;
- финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг;
- лица, обладающие познаниями в сфере финансового рынка и (или) имеющие опыт работы в сфере финансового рынка, регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке или защиты прав потребителей финансовых услуг либо имеющие стаж работы судьей не менее десяти лет.

Порядок формирования экспертного совета Службы и принятия им решений определяется Советом Службы. Информация о персональном составе экспертного совета службы финансового уполномоченного размещается на сайте финансового уполномоченного.

Функционал Экспертного совета службы финансового уполномоченного определен статьей 12 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»:

- рассмотрение актуальных вопросов деятельности финансового уполномоченного;
- изучение практики осуществления деятельности финансового уполномоченного, выработка рекомендаций по рассмотрению обращений и разъяснению вопросов, возникающих при их рассмотрении, а также по обобщению практики рассмотрения обращений;
- рассмотрение проектов правовых актов, касающихся деятельности финансового уполномоченного;
- осуществление иных полномочий, определенных положением об экспертном совете Службы, утверждаемым Советом Службы по представлению главного финансового уполномоченного.

Если следовать практике применения положений закона в контексте деятельности Экспертного совета, то основополагающая задача, которая должна быть решена в рамках работы Экспертного совета, – это выработка рекомендаций

со стороны научного и практического сообществ для финансовых уполномоченных по рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг. Надо понимать, что Экспертный совет не является органом, принимающим решения, обязательные для дальнейшего применения финансовыми уполномоченными, которые рассматривают споры, следуя законодательно определенному принципу независимости.

Вместе с тем, как представляется, что деятельность Экспертного совета нацелена на обсуждение вопросов, возникающих в ходе применения законодательства, и выработке позиций по их решению на основе научности, практичности и единообразия.

Отдельно хотелось бы обратить внимание на то, что формированию единообразной методологии посвящена также деятельность Методологического комитета Службы.

Методологический комитет Службы не отнесен к числу органов, создание которых предусмотрено Законом № 123-ФЗ. Он создан по инициативе Главного финансового уполномоченного для обеспечения единообразия подходов финансовых уполномоченных к рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг путем их оперативной выработки и (или) корректировки. К полномочиям Методологического комитета отнесено принятие решений, которые имеют важное значение для обеспечения текущей деятельности финансовых уполномоченных, речь идет об утверждении правовых позиций, применяемых финансовыми уполномоченными при принятии решений. Кроме того, Методологический комитет утверждает типовые шаблоны описания таких правовых позиций[176]. Принимаемые Методологическим комитетом правовые позиции ориентированы на действующую судебную практику, учитывают ее динамику, а также статистику обжалования финансовыми организациями решений финансового уполномоченного.

---

[176] См.: Главный финансовый уполномоченный создал методологический комитет // https://finombudsman.ru/finnews/glavnyj-finansovyj-upolnomochennyj-sozdal-metodologicheskij-komitet.html // (дата обращения: 08.09.2024).

Таким образом, Методологический комитет является «внутренним» органом Службы финансового уполномоченного, в рамках которого осуществляется координация деятельности финансовых уполномоченных в области применения положений действующего законодательства при рассмотрении обращений потребителей финансовых услуг, в том числе в целях исключения разнонаправленных практик, и, как следствие, обжалования принятых решений в судах.

Единая методология и единообразие практики, обеспечиваемые в том числе за счет работы указанных органов, делают практику финансового уполномоченного предсказуемой для участников рынка и стимулируют финансовые организации к коррекции поведения в отношениях с потребителем, устранению потенциально конфликтных практик, адаптации своих бизнес-процессов.

Для эффективного выполнения Службой задачи по корректировке практики финансовых организаций в их взаимоотношениях с потребителями Экспертный совет и Методологический комитет должны обеспечивать максимальную публичность методологии и правоприменительной практики финансового уполномоченного для профессиональных участников финансового рынка. Последовательная реализация принципа гласности применительно к работе данных органов позволит финансовым организациям быстро реагировать на сложившуюся единообразную практику путем корректировки своих бизнес-процессов, обеспечит их более активное вовлечение в повестку защиты прав потребителей и выстраивание корректного баланса интересов на уровне саморегулирования рынка – в ассоциациях и иных объединениях финансовых организаций.

Здесь же представляется уместным отметить, что с учетом востребованности потребителями института финансового уполномоченного допустима актуализация деятельности общественных примирителей в финансовой сфере при ассоциациях и иных объединениях финансовых организаций, а также актуализация формирования в финансовых организациях института внутреннего финансового примирителя.

При этом в том случае, если деятельность указанных институтов станет значительно более востребованной, то их роль в выработке и трансляции в адрес финансовых организаций единообразных методологических подходов к правоприменению должна возрасти.

Экспертный совет и (или) Методологический комитет Службы финансового уполномоченного в таком случае смогут выступить центром, задающим вектор формирования досудебной практики урегулирования споров с участием потребителей финансовых услуг, что позволит лучше корректировать поведение участников рынка и сократить число споров с потребителем. И хотя развитие саморегулирования на финансовом рынке в описанном направлении не сможет разрешить вопросы, связанные с необходимостью совершенствования действующего законодательства в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, такое развитие очевидно положительно скажется на уровне защищенности потребителей и может встретить лишь положительную реакцию остальных участников финансового рынка.

Завершая анализ структуры Службы и выявление отдельных элементов статуса финансового уполномоченного, закрепленных в действующем регулировании, заметим, что институт финансового уполномоченного, несомненно, следует рассматривать как элемент системы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг от незаконного посягательства финансовых организаций. Вместе с тем, роль института уполномоченного или омбудсмена в целом видится более широко, как определенного элемента защиты прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, что признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации.

Как указывает А.А. Бегаева, деятельность уполномоченного по правам человека положительно влияет на развитие правосознания граждан и должностных лиц[177]. Думается, что это утверждение в полной мере верно и для деятельности уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг, который в

[177] Бегаева А.А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук // Бегаева А.А., Москва, 2004.

целях обеспечения защиты прав граждан наделен полномочиями по вынесению решений, обязательных для исполнения финансовыми организациями.

Таким образом, институт омбудсмена или финансового уполномоченного изначально предполагает двойственность его статуса, то есть возможность отнести его как к общественному, так и к государственному институту.

Все вышеизложенное позволяет заключить, 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.

§ 2. Правовая природа и функции финансового уполномоченного в Российской Федерации: особенности и перспективы развития

Вот уже больше пяти лет в России функционирует Служба финансового уполномоченного. За это время институтом финансового уполномоченного выполнен значительный объем работы в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

Так, за 2019 – 11 месяцев 2024 гг. в Службу поступило более 860 000 обращений, по результатам рассмотрения более чем 530 000 из которых финансовым уполномоченным принято решение (об удовлетворении требований, об отказе в их удовлетворении либо о прекращении рассмотрения обращения).

Обращает на себя внимание тот факт, что аналогов такому механизму урегулирования споров в отечественной правовой системе на момент начала работы Службы финансового уполномоченного не имелось и до сегодняшнего дня создано не было.

Опыт, накопленный Службой за время работы, позволяет не только анализировать результаты ее деятельности, эффективность и достаточность заложенных в ее основу правовых механизмов, но и проследить связь этих механизмов с теми отношениями, из которых вырос замысел и конечный дизайн этого института. Выявление таких связей, в свою очередь, позволяет, во-первых, раскрыть внутреннее содержание института, а во-вторых, соотнести его с другими элементами системы защиты прав потребителей, что в конечном счете позволяет установить его правовую природу[178].

Правовая природа любого механизма воплощается в наборе присущих ему свойств и функций. У Службы финансового уполномоченного и, соответственно, у финансового уполномоченного, таких «сущностных» функций, как представляется, несколько.

К основным функциям, безусловно, можно отнести: 1) защиту прав потребителей финансовых услуг — в ней материализуется правозащитная природа

[178] Подробнее о содержании понятия «правовая природа» см.: Дураев Т. А., Тюменева Н. В. Правовая природа как категория правоведения // Вестник СГЮА. 2022. № 6 (149). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ pravovaya-priroda-kak-kategoriya-pravovedeniya (дата обращения: 28.01.2023).

института, и 2) разрешение споров, в котором воплощается его «квазисудебная»[179] природа.

Кроме того, у финансовых уполномоченных и Службы в целом имеются и дополнительные функции, к которым, например, относятся: 3) участие в корректировке процесса взаимодействия финансовых организаций с потребителями их услуг, что позволяет отнести институт финансового омбудсмена к составляющей механизма саморегулирования финансового рынка; 4) информационное взаимодействие с Банком России и иными государственными органами, направленное на совершенствование действующего правового регулирования вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг и практики его применения, – в этом проявляется еще одна из базовых задач омбудсмена, заключающаяся в «улучшении государства» через обеспечение непосредственной обратной связи с гражданами.

Остановимся на каждой «природной» составляющей института финансового уполномоченного подробнее.

1. *Правозащитная природа*[180].

С позиции специалистов «омбудсмен» определен, как «независимый, персонифицированный орган, обладающий высоким авторитетом, призванный рассматривать жалобы на злоупотребления бюрократического аппарата при отсутствии властных полномочий, используя силу убеждения, придание делу гласности, дачи рекомендаций, основанных на правовых нормах, нормах морали и

[179] Здесь и далее данный термин используется для обозначения деятельности Службы финансового уполномоченного по урегулированию споров потребителей финансовых услуг с финансовыми организациями, что имеет значительное сходство с деятельностью судов, и потому использование такого краткого термина видится допустимым.

[180] О защите прав потребителей финансовых услуг финансовым уполномоченным см. также: Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Особенности правового статуса финансового уполномоченного // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 10 (50). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennostipravovogo-statusa-finansovogo-upolnomochennogo (дата обращения: 28.01.2023).

идеалах справедливости»[181]. Как следствие, само название института уже определяет его основную функцию и природу.

В то же время вывод о том, что защита прав потребителей финансовых услуг является основным видом деятельности финансового уполномоченного, следует не только из самого наименования института, но и из статьи 1 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», в которой прямо указывается на то, что данный закон принят в целях защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Однако в данном законоположении не раскрывается суть правозащитной природы института, что обуславливает потребность в ее отдельном анализе.

Как представляется, необходимость защиты прав потребителей финансовых услуг проистекает в первую очередь из публичного интереса государства в охранении прав слабой стороны, которой в отношениях с финансовым рынком и является потребитель. Такое охранение, в свою очередь, выражается в создании механизмов, обеспечивающих на практике корректный баланс интересов финансовой организации и потребителя ее услуг.

Установление такого баланса с очевидностью предполагает предоставление слабой стороне каких-либо преимуществ в сравнении с профессиональным участником правоотношений. Такие преимущества были предоставлены потребителю финансовых услуг в том числе посредством создания специализированного механизма защиты его прав, то есть института финансового уполномоченного. Вот некоторые из них.

1) Простота процедуры защиты права. Для того чтобы подать обращение финансовому уполномоченному, потребителю достаточно заполнить стандартную форму и приложить копии претензии в финансовую организацию и договора с ней (статья 17 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»). Всю прочую необходимую для рассмотрения спора

---

[181] Анисимова Л.В. Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. – 2014. – № 2. – С. 12.

информацию финансовый уполномоченный запрашивает у финансовой организации, которая, соответственно, обязана предоставить ответ на запрос финансового уполномоченного в течение 5 дней со дня получения такого запроса (часть 3 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»). В случае отсутствия ответа на запрос к ней могут быть применены меры ответственности (статья 31 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»).

Заметим, что досудебное урегулирование споров стало обязательным между потребителями и финансовыми организациями. Так, в соответствии с положениями Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» финансовый уполномоченный, по общему правилу, рассматривает обращения граждан-потребителей с требованиями, не превышающими 500 тыс. рублей, к финансовым организациям, взаимодействующим с финансовым уполномоченным на обязательной основе и к финансовым организациям, взаимодействующим с ним на добровольной основе.

Как представляется, совокупность «простоты» и «обязательности» применительно к подаче обращения финансовому уполномоченному в конечном счете призваны побудить финансовые организации формировать цивилизованные отношения с клиентами-физическими лицами.

2) Доступность процедуры защиты права. Подача обращения для потребителя финансовых услуг не требует никаких трат.

Во-первых, финансовый уполномоченный рассматривает обращения бесплатно (часть 6 статьи 16 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»).

Во-вторых, для подачи обращения финансовому уполномоченному у потребителя отсутствует необходимость несения «сопутствующих» расходов. Потребитель финансовых услуг как слабая сторона, не обладающая специальными познаниями, не обязан мотивировать свои требования в обращении к финансовому уполномоченному, а также не должен прикладывать к обращению обосновывающие его требования документы. Следовательно, для подачи

обращения потребителю не требуется оплачивать услуги лиц, имеющих специальные познания в праве, а также составлять подтверждающие размер его требований документы (например, заключение научно-технической экспертизы по спору, связанному с несогласием с размером страхового возмещения).

При этом финансовая организация обязана предоставить финансовому уполномоченному обоснованное решение по предмету спора (часть 1 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»).

Кроме того, доступность процедуры защиты права финансовым уполномоченным обеспечивается также за счет того, что по общему правилу обращение рассматривается заочно, то есть без личного участия сторон спора в разбирательстве (часть 5 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»).

Служба финансового уполномоченного, следуя правилам, которые диктует этап развития информационных технологий, начиная с 2021 г. стала внедрять возможность подачи обращений через систему личного кабинета потребителя финансовых услуг, что, безусловно, оказало существенное влияние на доступность и удобство взаимодействия потребителей с финансовым уполномоченным. В частности, «идентификация и аутентификация пользователей личного кабинета потребителя финансовых услуг осуществляется с использованием подтвержденной учетной записи физического или юридического лица в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации»».

«Единый портал государственных и муниципальных услуг (Госуслуги)» - также является тем информационным ресурсом, через который допускается подача обращений, что приобретает принципиальную значимость в контексте доступности и удобства взаимоотношений заинтересованных лиц с финансовым уполномоченным. Служба финансового уполномоченного «обеспечила взаимодействие с Федеральной службой судебных приставов в электронном виде с целью передачи исполнительного документа (удостоверение финансового

уполномоченного) в ФССП России исключительно в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью», посредством системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Соответственно, потребитель может «обратиться к финансовому уполномоченному с просьбой о направлении исполнительного документа непосредственно в ФССП России для принудительного исполнения решения. В свою очередь финансовый уполномоченный направит удостоверение приставам в виде электронного документа»[182].

3) Скорость восстановления нарушенных прав. Рассмотрение обращения финансовым уполномоченным осуществляется в течение 15 рабочих дней со дня, следующего за днем передачи ему обращения (пункт 1 части 8 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»). Здесь сто́ит отметить, что судом гражданское дело разрешается до истечения двух месяцев со дня поступления заявления в суд (статья 154 ГПК РФ), то есть срок рассмотрения обращения финансовым уполномоченным фактически кратно меньше срока разрешения спора судом.

И поскольку скорость восстановления нарушенных прав применительно к спорам с участием потребителей является практически социально значимой характеристикой[183], данное преимущество имеет «про-потребительскую направленность».

2. «*Квазисудебная» природа.* Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» должность финансового уполномоченного учреждается для рассмотрения обращений

---

[182] См.: Крайнова Ольга. Сервис в приоритете // Вестник Службы финансового уполномоченного. – 2022. – № 2 (05). – С. 30–31 // URL: https://finombudsman.ru/assets/templates/sodfu/files/FV-02-2022-All-ENDWEB.pdf (дата обращения: 23.06.2024).

[183] Ярким тому примером является ситуация, связанная с отказом страховщика исполнить свои обязательства из договора ОСАГО: в большинстве случаев потребитель до получения страхового возмещения не может отремонтировать свой автомобиль, как следствие, его использование затруднено. Еще более примечательны случаи неправомерного списания кредитными организациями полученных потребителем средств, относящихся к социальным выплатам — здесь комментарии относительно важности быстрого восстановления нарушенных прав представляются излишними.

потребителей финансовых услуг об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги.

В приведенной норме речь уже не идет о защите прав потребителей финансовых услуг: напротив, здесь и далее указывается на независимость и беспристрастность финансового уполномоченного при разрешении им конкретных споров (например, части 4, 5 указанной статьи).

Такое разделение законодателем видов деятельности финансового уполномоченного (с одной стороны — защита прав потребителей финансовых услуг без указания на разрешение споров, а с другой — беспристрастное разрешение споров без указания на защиту прав) позволяет заключить, что, хотя они и пересекаются (возможно, даже практически совпадают), ни один из них не является приоритетным, что подтверждает, как минимум, двойственность правовой природы института финансового уполномоченного.

Существо «квазисудебной» природы института, как представляется, заключается в наделении его достаточным объемом властных полномочий для окончательного разрешения спора в рамках такого института. Иначе говоря, по общему правилу для урегулирования тех споров, которые отнесены к компетенции финансового уполномоченного, обращение к нему должно влечь восстановление всех нарушенных прав заявителя без потребности в переходе в следующую, судебную стадию рассмотрения спора.

Данный вывод подтверждается в первую очередь предусмотренной Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» возможностью принудительного исполнения решения финансового уполномоченного. Так, в силу части 3 статьи 23 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» в случае неисполнения финансовой организацией вступившего в силу решения финансового уполномоченного финансовый уполномоченный на основании заявления потребителя финансовых услуг выдает ему удостоверение, являющееся исполнительным документом. Иными словами, законодатель предусмотрел

специальные механизмы, обеспечивающие возможность окончательного урегулирования спора на досудебной стадии его разрешения.

Кроме того, согласно позиции Верховного Суда РФ, отраженной в Разъяснениях по вопросам, связанным с применением Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»[184], отмена решения финансового уполномоченного либо его изменение по результатам рассмотрения иска финансовой организации, не согласной с решением финансового уполномоченного, возможны лишь в том случае, если суд придет к выводу о незаконности и (или) необоснованности принятого финансовым уполномоченным решения (абзацы 10, 11 ответа на вопрос 5). Аналогичная позиция содержится в пункте 132 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 08.11.2022 № 31 «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»[185].

Суть указанных положений сводится к тому, что суд при рассмотрении иска финансовой организации, не согласной с решением финансового уполномоченного, не пересматривает спор (что имеет место при рассмотрении иска потребителя финансовых услуг, не согласного с указанным решением), а лишь оценивает законность принятого финансовым уполномоченным решения, с которым потребитель финансовых услуг при условии отсутствия его обращения в суд по вопросам, разрешенным финансовым уполномоченным, фактически согласен. Такой подход, как представляется, направлен на сокращение доли споров, рассмотрение которых перемещается в судебную стадию.

Вместе с тем, высоко оценивая деятельность института финансового уполномоченного, нельзя не наблюдать практику обращения как потребителей, так и финансовых организаций в суды с целью обжаловать решение финансового

---

[184] См.: Разъяснения по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 18.03.2020) // URL: www.vsrf.ru/documents/all/28812 (дата обращения: 31.01.2023).

[185] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 08.11.2022 № 31 «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2023. № 1.

уполномоченного. Исследование статистических данных об обжаловании финансовыми организациями решений финансового уполномоченного свидетельствует о том, что суд, как правило, поддерживает решение финансового уполномоченного.

Например, «по состоянию на 01.02.2022 судами вынесено 9377 судебных актов по делам, из которых в 4241 случае решение финансового уполномоченного оставлено судом без изменения (в иске отказали); в 3694 случаях решение изменено (из них в 3325 случаях решение изменено в связи с уменьшением судом размера подлежащей уплате неустойки на основании ст. 333 ГК РФ); в 990 случаях иск рассмотрен без вынесения судебного акта по существу спора; в 425 случаях решение финансового уполномоченного отменено судом (иск удовлетворен)»[186].

Еще более наглядно указанный тезис подтверждает общая судебная статистика по искам финансовых организаций о несогласии с принятым финансовым уполномоченным решение: за все время работы Службы таких исков подано более 55 тысяч, при этом отменено всего лишь около 3 тысяч принятых финансовым уполномоченным решений.

Нельзя не отметить и того, что некоторая доля отмен судами решений, принятых финансовым уполномоченным, произошла вследствие уже упомянутой нами неурегулированности процедуры рассмотрения судами исков финансовых организаций о несогласии с принятым финансовым уполномоченным решением, которая, как теперь уже можно заключить, имеет место еще и по причине сложности сопоставления процессуальных особенностей рассмотрения спора потребителя с финансовой организацией финансовым уполномоченным и судом.

Финансовый уполномоченный, имея целью не только разрешить спор, но и защитить права потребителя (возможно даже в качестве приоритета), реализует процедуру рассмотрения обращения в значительной мере иначе, чем суд рассматривает иск. Например, как уже упоминалось, финансовый

---

[186] О судебной практике по делам об обжаловании решений финансового уполномоченного // Вестник Службы финансового уполномоченного. – 2022. – № 1 (04). – С. 36 // URL: https://finombudsman.ru/assets/files/46/FIN_FV-01-2022.pdf/ (дата обращения: 23.06.2024).

уполномоченный, в отличие от суда, по общему правилу выходит за пределы заявленных потребителем требований при рассмотрении обращения, не возлагает на потребителя никаких расходов в случае отказа в удовлетворении его требований, не требует (зачастую) предоставления потребителем каких-либо доказательств, подтверждающих нарушение его прав (практически все документы обязана предоставить финансовая организация) и т.п.

Эти и многие другие особенности должны учитываться судом при рассмотрении исков финансовых организаций, связанных с несогласием с принятым финансовым уполномоченным решением, а также – в идеале – постепенно быть воспринятыми судами и при рассмотрении исков потребителей финансовых услуг к финансовым организациям.

Как отмечает главный финансовый уполномоченный Ю.В. Воронин, исследуя теоретические аспекты функционирования института финансового уполномоченного, указанный институт может обеспечить становление собственно процессуальной составляющей финансового права, поскольку в силу сложности процедуры урегулирования финансовых споров потребителю, как слабой стороне отношений, сложно самостоятельно обеспечить свои права.

И далее, “в отечественной науке традиционно считалось, что процессуальная норма - это в первую очередь прерогатива тех отраслей права, которые регламентируют деятельность участников судебных рассмотрений. Это уголовно-процессуальное право, гражданско-процессуальное право и т.д. Сегодня взгляд на эту проблематику становится шире. Соответственно, институт финансового уполномоченного с той системой регулирования, которая для него сформирована, как раз позволяет задуматься о появлении в России финансового процесса”[187]. Заметим также, что в системе финансового права появляется специальная группа норм, обеспечивающих финансовый процесс.

---

[187] См.: Воронин Ю.В. Институт финансового омбудсмена как инструмент совершенствования процедуры урегулирования типовых споров на финансовом рынке (попытка индуктивного анализа) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 49 - 59.

3. *Участие в саморегулировании.* Институт финансового омбудсмена во многих странах появился не столько по инициативе государства, сколько на базе организаций, являющихся институтами саморегулирования либо фактически выполняющих их функции и, соответственно, созданных непосредственно профессиональными участниками финансового рынка. Так, например, в Германии в настоящее время функционирует Служба финансового омбудсмена на базе Ассоциации немецких банков, а в Великобритании до принятия Закона о финансовых услугах и рынках (2000 г.), которым была учреждена Служба финансового омбудсмена, функционировал ряд аналогичных служб, созданных на базе ассоциаций профессиональных участников того или иного сектора рынка[188].

Как уже отмечалось, предшественником существующего в России института финансового уполномоченного выступает действовавший на базе Ассоциации российских банков общественный примиритель на финансовом рынке, разрешавший споры путем осуществления примирительной процедуры, а в случае невозможности достичь примирения сторон — путем рассмотрения спора по существу[189]. Идея создания Службы финансового уполномоченного отчасти выросла из этой инициативы финансового рынка, и даже в Федеральном законе «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» можно обнаружить ряд заимствований из Положения об общественном примирителе[190]. Такая «этиология» института финансового омбудсмена, безусловно, наложила отпечаток и на правовую природу института: отчасти поэтому, как представляется,

---

[188] PricewaterhouseCoopers. Мировой опыт использования института финансового омбудсмена и перспективы его использования в России: аналитический доклад. С. 12.

[189] См.: Положение об общественном примирителе на финансовом рынке (Финансовом омбудсмене) (утв. Советом АРБ, протокол от 20.09.2010 № 2), пункт 3.5 // Вестник Ассоциации российских банков. 2010. № 18.

[190] Например, согласно п. 3.1 Положения об общественном примирителе, к компетенции финансового омбудсмена отнесено разрешение гражданско-правовых споров, заявителем в которых является физическое лицо — клиент финансовой организации, возникающих в связи с заключением, изменением, исполнением или прекращением договоров, заключенных с финансовыми организациями и не связанных с осуществлением физическим лицом предпринимательской деятельности, а также жалоб, возникающих вследствие или в связи с деятельностью финансовых организаций, если возможность обращения к финансовому омбудсмену предусмотрена в письменных декларациях (заявлениях) сторон спора.

во многих странах финансовый омбудсмен является медиатором, то есть существо проводимого им разбирательства носит примирительный характер.

Иными словами, сложно представить себе возможность принудительного исполнения решения органа, созданного на базе объединений профессиональных участников финансового рынка. Куда более реалистичной является ситуация, когда решение исполняется финансовой организацией потому, что она добровольно делегировала такому органу право урегулирования спора, сочтя это для себя при определенных условиях целесообразным. Стало быть, урегулирование спора таким институтом сопряжено с выполнением омбудсменом, по сути, функции примирителя (посредника, договаривающегося с финансовой организацией на определенных условиях), а не арбитра.

При этом существование такого института имеет смысл только в том случае, если финансовые организации готовы прислушиваться к примирителю и корректировать свою практику, что, соответственно, должно быть им по каким-либо причинам выгодно. Такая выгода, как представляется, заключается в том, что существование института омбудсмена повышает доверие потребителя к финансовому рынку через простое, быстрое, бесплатное и справедливое урегулирование его спора с финансовой организацией, а также выравнивает конкуренцию на финансовом рынке, способствуя сокращению недобросовестных практик.

И хотя в России в конечном счете финансовый уполномоченный является в большей степени арбитром, а не медиатором, его существование предоставляет финансовым организациям описанную выгоду, что позволяет считать данный институт частью механизма саморегулирования. Институт финансового уполномоченного позволяет обеспечить доверие потребителя ввиду того, что действует «просто, быстро, бесплатно» и, таким образом, фактически может быть рассмотрен как часть финансового продукта. Кроме того, институт призван корректировать поведение финансовых организаций, в том числе путем искоренения недобросовестных практик, следствием чего является улучшение конкуренции.

Как уже отмечалось, Служба финансового уполномоченного осуществляет экономическое воздействие на финансовые организации путем оптимизации системы взносов для тех из них, кто корректен в своей работе с потребителями.

В частности, действующим регулированием установлен повышенный размер взноса за рассмотрение финансовым уполномоченным обращения, по результатам которого принято решение об удовлетворении требований потребителя финансовых услуг[191]. Такой подход стимулирует финансовые организации увеличивать объем удовлетворения требований потребителей до их направления финансовому уполномоченному. Верность приведенного тезиса подтверждается статистикой по вопросу о результатах рассмотрения споров финансовым уполномоченным в России, согласно которой ежегодно объем решений об удовлетворении требований заявителей уменьшается в среднем на 5,5 %[192]. Количество обращений к финансовому уполномоченному также снижается (например, в 2023 году снизилось на 12,4% по сравнению с 2022 годом[193]).

---

[191] Решение Совета службы финансового уполномоченного от 18.12.2020 (протокол № 15) «О размере дифференцированной ставки взносов финансовых организаций» // URL: https://finombudsman.ru/ wp-content/uploads/2020/12/Reshenie-o-razmere-stavki-vznosov-finansovyh-organizatsij-s-01.01.2021.pdf (дата обращения: 01.02.2023).

[192] Так, в 2019 г. доля решений о полном или частичном удовлетворении требований потребителей от общего количества решений, принятых по существу спора, составила 52,4 % (Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2019 г. С. 18 // URL: https://finombudsman.ru/assets/files/341/Otchet-o-deyatelnosti-v-2019-godu.pdf), в 2020 г. — 43,2 % (Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2020 г. Приложение 1. С. 1 // URL: https://finombudsman.ru/assets/files/528/Otcheto-deyatelnosti-v-2020-godu.pdf), в 2021 г. — 39,9 % (Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2021 г. Приложение 1. С. 1 // URL: https://finombudsman.ru/assets/files/1072/Otchet-odeyatelnosti-v-2021-godu.pd), в 2022 г. – 34,4% (Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2022 г. Приложение 1. С. 1 // URL: https://finombudsman.ru/about/otchetyi-o-deyatelnosti/otchet-za-2022-god.html), в 2023 г. – 30,3% (Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2023 г. Приложение 1. С. 1 // URL: https://finombudsman.ru/about/otchetyi-o-deyatelnosti/otchet-za-2023-god.html)(дата обращения: 23.06.2024).

[193] См.: Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2023 г. С. 5 // https://finombudsman.ru/about/otchetyi-o-deyatelnosti/otchet-za-2023-god.html (дата обращения: 23.06.2024).

4. *«Улучшение государства».* Считается, что впервые институт омбудсмена появился в Швеции в начале XIX в. Согласно Конституции Швеции[194], принятой в 1809 г., омбудсмен осуществлял парламентский контроль за деятельностью судов и должностных лиц. Он был наделен правом инициировать судебные разбирательства в отношении чиновников, которые выполняли свои обязанности ненадлежащим образом. Не вдаваясь в детали исторического развития данного института, следует отметить, что со временем формат его работы претерпел некоторые изменения, и сейчас одной из ключевых задач парламентского омбудсмена Швеции является обеспечение единообразного и надлежащего применения законов, в том числе посредством дачи консультативных заключений по вопросам, связанным с соответствием законодательству действий государственных органов и должностных лиц[195].

Именно в таком формате (без «карательных» функций, а с направленностью на содействие надлежащему исполнению своих обязанностей госорганами и должностными лицами) институт омбудсмена и получил распространение по всему миру[196], в том числе и в России, в частности в лице Службы финансового уполномоченного. Так, статьей 14 Закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» предусмотрено право финансового уполномоченного осуществлять информационное взаимодействие с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Банком России и иными организациями, должностными лицами, в том числе право обмениваться с указанными лицами информацией, содержащей персональные данные потребителей финансовых услуг.

---

[194] Указанный документ официально носил название «Форма правления» (The Instrument of Government) // URL: https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/se/se122en.html (дата обращения: 03.02.2023)).

[195] Parliamentary Ombudsmen (JO). Tasks and role // URL: https://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentaryagency (дата обращения: 03.02.2023).

[196] Подробнее об истории возникновения и развития института финансового омбудсмена см.: Корженевская Н. В. Эволюция правовой концепции омбудсмена: от XIX к XXI столетию // Вестник СурГУ. 2015. № 2 (8). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-pravovoy-kontseptsii-ombudsmena-ot-xix-k-xxistoletiyu (дата обращения: 22.01.2023).

С учетом приведенного исторического контекста надлежит заключить, что указанные права предоставлены финансовому уполномоченному в первую очередь для выполнения им функции по содействию государству в улучшении его деятельности в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и регулирования финансового рынка. Данное правомочие реализуется Службой финансового уполномоченного, в частности, посредством систематического направления в адрес Банка России сведений о недобросовестных практиках финансовых организаций, выявленных финансовым уполномоченным при рассмотрении обращений. Предоставление такой информации способствует более оперативному и комплексному устранению пробелов в действующем нормативном регулировании отношений с участием потребителей.

Специфика деятельности Службы финансового уполномоченного позволяет успешно выявлять недобросовестные практики в работе финансовых организаций с потребителями.

К ним относятся действия (бездействие) финансовых организаций и (или) их агентов, которые формально не являются нарушением законодательства, но противоречат принципам добросовестного поведения, разумности и справедливости, не учитывают методологических подходов в сфере защиты прав потребителей, изложенных в информационных и иных письмах Банка России, а также причиняют либо могут причинить убытки потребителям финансовых услуг и которые направлены на получение преимуществ от данной деятельности.

Приведенное определение использовано в частности в соглашении об информационном взаимодействии, заключенном Службой финансового уполномоченного и Банком России еще в 2022 году и регламентирующем порядок направления Службой в Банк России сведений о выявленных финансовым уполномоченным неприемлемых практиках финансовых организаций для последующего решения регулятором вопроса о возможности применения к таким компаниям мер надзорного реагирования и развития нормативного регулирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

Отметим реализацию принципа публичности (открытости) в деятельности финансового уполномоченного, что обеспечивается размещением сведений о недобросовестных практиках на официальном сайте финансового уполномоченного. Информация подобного рода оказывает реальную помощь потенциальным потребителям финансовых услуг при выборе ими финансовой организации, а также должна быть учтена регулятором в целях обеспечения совершенствования законодательства о защите прав потребителей.

Таким образом, Служба оказывает влияние на деятельность финансовых организаций не только рассматривая споры и формируя правоприменительную практику, но способствуя искоренению недобросовестного поведения профессиональных участников финансового рынка, в том числе в тесной взаимосвязи с Банком России.

Функциональная направленность деятельности финансового уполномоченного в сфере обеспечения добросовестных деловых практик финансовых организаций способствует действенной реализации правозащитной функции и функции по досудебному урегулированию споров потребителей с финансовыми организациями, а также выравниванию конкуренции на финансовом рынке, предполагая сокращение недобросовестных практик со стороны финансовых организаций в отношении потребителей финансовых услуг, что объективно влечет повышение доверия потребителей к финансовым продуктам, отдельным финансовым организациям и, что существенно, финансовому рынку в целом.

В связи с реализацией функции по обеспечению добросовестных деловых практик финансовых организаций одним из направлений потенциального развития в целях повышения качества защиты прав потребителей может рассматриваться взаимодействие Службы финансового уполномоченного с Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными управлениями как органами власти, полномочия которых направлены на предупреждение, выявление и пресечение монополизации финансового рынка и актов недобросовестной конкуренции, совершаемых финансовыми организациями.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 19.04.2024) «О защите конкуренции»[197] антимонопольные органы выявляют и пресекают такие нарушения как установление необоснованно высокой (низкой) цены финансовых услуг, отдельные соглашения между финансовыми организациями, введение в заблуждение, прежде всего, потребителей относительно условий оказания финансовых услуг, др.

Таким образом, с учетом того, что сегодня уже можно говорить о Службе финансового уполномоченного как о вполне состоявшемся институте, видится обоснованным и рассуждение о его дальнейшем совершенствовании и развитии. При этом необходимо сохранение в этом развитии имманентно присущей институту сложной правовой природы. Именно такое сочетание делает институт эффективным и соответствующим сегодняшним потребностям потребителя — просто, быстро, бесплатно и удаленно, а также позволяет адекватно реагировать на вызовы быстро меняющегося финансового рынка. Понимание сложной природы института помогает ответить на вопросы, касающиеся расширения тех или иных полномочий, сфер их применения, определения статуса финансового уполномоченного и многие другие.

§ 3. Обеспечение баланса публичных и частных интересов финансовым уполномоченным в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

Обеспечение баланса публичных и частных интересов видится одним из базовых принципов деятельности финансового уполномоченного. Из этого, как представляется, исходили регулятор – Банк России, законодатели и эксперты при обсуждении и принятии Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» и этим руководствуется Служба финансового уполномоченного, осуществляя его правоприменение.

[197] Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434 (с изм. и доп.).

Как уже отмечалось, потребитель является слабой стороной 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 — их участникам предъявляются специальные требования регулятора к их капиталу, управлению, инфраструктуре и пр. Соответственно, финансовые организации располагают несоизмеримо бóльшими ресурсами — финансами, штатом компетентных юристов и пр.[198] 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.

При этом результаты взаимодействия с финансовой организацией на «слабого» потребителя имеют куда большее влияние, чем на финансовую организацию. Финансовое благополучие потребителя определяет уровень удовлетворенности базовых потребностей его и его семьи, а ошибки в принятии финансовых решений могут привести к снижению этого уровня, к долговой нагрузке, не соответствующей текущей платежеспособности потребителя и даже к его банкротству.

---

[198] 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).

Именно поэтому вопросы взаимодействия финансовой организации с потребителем финансовых услуг имеют высокую социальную значимость, что и обусловило признание защиты прав потребителей в финансовой сфере 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.

Разбирая устройство этого механизма, в первую очередь, следует подчеркнуть, что к специальной компетенции финансового уполномоченного отнесено рассмотрение споров потребителя с финансовой организацией. Причем в настоящее время, как уже было отмечено, это исключительно та категория споров, в которой потребитель предъявляет финансовой организации имущественные требования. В ходе рассмотрения спора основной задачей финансового уполномоченного является установление факта нарушения прав потребителя. Именно это становится основанием для вынесения решения и удовлетворения требования. То есть основанием для вмешательства финансового уполномоченного в частноправовые отношения между финансовой организацией и потребителем служит только установленный факт нарушения права последнего.

Во-вторых, финансовому уполномоченному предоставлен широкий инструментарий для выравнивания положения сторон спора: потребителя как слабой стороны и финансовой организации как профессионального участника финансового рынка. Ввиду необходимости такого выравнивания рассмотрение спора финансовым уполномоченным имеет ряд уже упомянутых особенностей: это и возможность выхода за пределы заявленных потребителем требований при рассмотрении обращения, и отсутствие у потребителя обязанности обосновывать

свои требования, и бесплатность обращения для потребителя, и возложение на финансовую организацию обязанности по предоставлению основного массива документов и сведений, которые необходимы для урегулирования спора, и заочная, а, значит, доступная для потребителя процедура.

В-третьих, решение финансового уполномоченного по замыслу законодателя является не симметричным для сторон с точки зрения последствий. Решение не обязывает к чему-либо потребителя – в отличие от финансовой организации – и, в случае несогласия с вынесенным решением, потребитель имеет право «перенести» спор с финансовой организацией в суд.

Все перечисленные особенности процедуры обязательного досудебного порядка рассмотрения споров потребителей с участниками финансового рынка наряду с компенсацией финансовым уполномоченным некомпетентности потребителя действительно способствуют выравниванию положения сторон спора, но список этих «публичных» механизмов безусловно конечен. Пределы описанной асимметрии определяются необходимым балансом - публичный интерес в защите прав потребителей сдерживается частными интересами сторон спора, причем как финансовых организаций, так и самих потребителей. Реализуя публичный интерес в защите прав потребителей, финансовый уполномоченный выравнивает их положение в споре с финансовыми организациями, но лишь до той границы, за которой такое выравнивание повредило бы частным законным интересам сторон спора либо иным публичным интересам, например, устойчивости финансового рынка или стабильности гражданского оборота.

Интересным с этой точки зрения представляется реализованный Службой подход к балансированию интересов применительно к самому потребителю. Выход за пределы заявленных потребителем требований возможен только в части суммы и оснований таких требований, но не в части их предмета. Иное, хоть и соответствовало бы публичному интересу по защите права, но привело бы к немыслимой ситуации удовлетворения требований, которые даже и не были предъявлены финансовой организации самим потребителем. Справедливо заметить, что обозначенный баланс довольно условен. Исходя из отсутствия у

потребителя специальных компетенций, можно предположить, что он не только не может правильно обосновать сумму требования - посчитать сложные проценты, провести экспертизу и пр. - он может ничего не знать, например, о предусмотренных законом санкциях на случай нарушения его права. Но, как представляется, дальнейшее «смещение» в эту сторону возможно уже только в формате разъяснений потребителю его прав, что, кстати, в отдельных случаях финансовым уполномоченным реализуется.

В то же время нельзя здесь не сказать о том, что не весь круг споров «слабых» потребителей с «сильными» финансовыми организациями в настоящее время отнесен к компетенции финансового уполномоченного. Расширение этого круга – еще одно функциональное направление развития института.

Так, в 2023 году, по итогам совещания под руководством Председателя Центрального банка Российской Федерации Набиуллиной Э.С. по вопросу о работе Службы финансового уполномоченного, Службе по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг, Юридическому департаменту и Службе финансового уполномоченного было дано задание по подготовке законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», в иные федеральные законы, направленного на установление полномочий финансового уполномоченного по проведению медиативных процедур по спорам с участием заемщиков – физических лиц и порядка их проведения.

Само возникновение данного поручения проистекало из совокупности двух факторов. Первый – это значительная закредитованность физических лиц. Второй фактор – положительные результаты работы Службы в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг за все время ее деятельности. Из этой совокупности следовало, что заемщику как слабой стороне в отношениях с кредитором требуется защита, которая с уверенностью может быть ему обеспечена финансовым уполномоченным.

Впоследствии, в целях защиты граждан, испытывающих проблемы с погашением кредитной задолженности, Президент Российской Федерации поручил

внести в законодательство изменения, “предусматривающие введение единого обязательного порядка досудебного урегулирования споров между кредиторами и гражданами в связи с задолженностью по кредитам (займам) с обеспечением возможности участия в указанной процедуре (на отдельных ее этапах) уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг”[199].

Изначально предполагалось, что в рамках такого урегулирования множественные кредиторы заемщика при участии финансового уполномоченного – независимого лица, наделенного публичными полномочиями – будут на базе принципов добровольности и сотрудничества достигать договоренностей о соразмерном со стороны каждого из кредиторов снижении долговой нагрузки заемщика в целях поддержания его платежеспособности или ее восстановления.

Кроме того, предполагалось создание независимой информационной платформы для проведения комплексного урегулирования задолженностей заемщика, оператором которой выступала бы Служба финансового уполномоченного. Такая платформа позволила бы сохранить конфиденциальность предоставляемой кредиторами информации.

Иными словами, изначально планировалась разработка процедуры, по сути, представляющей собой «квази-медиацию».

Вместе с тем по итогам проведенной работы по обсуждению подходов к реализации поручения Президента РФ было установлено, что особенности роли финансового уполномоченного именно как посредника в рамках новой процедуры сформулировать затруднительно. Отношения заемщика с каждым из кредиторов базируются на конкретном договоре, условия которого самодостаточны. Заключение межкредиторского соглашения по вопросу о корректировке долговой нагрузки заемщика на данный момент с точки зрения кредиторов не является эффективным способом решения вопросов, связанных с платежеспособностью заемщика. В связи с этим зачастую кредиторы самостоятельно принимают решение

[199] Подпункт «а» пункта 3 перечня поручений от 07.12.2023 № Пр-2417 по итогам совещания Президента Российской Федерации с членами Правительства Российской Федерации 08.11.2023.

о возможности либо невозможности проведения процедуры урегулирования задолженности заемщика, ориентируясь при этом на разработанные ими внутренние подходы к такому урегулированию. Участие финансового уполномоченного в качестве медиатора в этой процедуре, по мнению кредиторов, существенно не изменило бы ее результативность.

При этом ценность некоторых составляющих «квази-медиации» в рамках процедуры урегулирования задолженности заемщика была подтверждена кредиторами. В частности, к таким составляющим следует отнести добровольность участия в процедуре всех заинтересованных сторон, а также цель процедуры – достижение договоренностей по вопросу сохранения (восстановления) платежеспособности заемщика. Следует отметить, что возможность достижения таких договоренностей в рамках изначальной концепции обеспечивалась за счет так называемых «мораториев» – то есть устанавливаемых для кредиторов запретов на обращение за принудительным взысканием долга с заемщика на период проведения процедуры комплексного урегулирования задолженности.

Кроме того, как уже было отмечено, ключевая задача финансового уполномоченного – это защита прав потребителя финансовых услуг, и роль его в рамках любого нового механизма должна в первую очередь заключаться в выполнении именно этой задачи.

В связи с этим представляется, что участие финансового уполномоченного в процедуре урегулирования задолженности заемщиков-физических лиц с профессиональными кредиторами как независимого субъекта, пользующего доверием сторон спора и государства, должно гарантировать соблюдение прав заемщика, являющегося слабой стороной в отношениях с финансовой организацией, и обеспечить достижение баланса интересов сторон в рамках данной процедуры.

Очевидно, что одна из целей создания института комплексного урегулирования задолженности состоит в том, чтобы предоставить гражданину как слабой стороне в отношениях с финансовой организацией возможность при наступлении сложной для него ситуации, связанной со взысканием с него

задолженности, привлечь на свою сторону квалифицированного защитника – финансового уполномоченного.

Задача финансового уполномоченного в рамках нового института должна состоять в том, чтобы помочь заемщику «пройти» сложившуюся ситуацию в соответствии с законом, в том, чтобы предотвратить возможные нарушения его прав со стороны кредиторов – даже тогда, когда стороны не достигли соглашения об урегулировании задолженности, и долг все-таки взыскивается с потребителя.

При этом сам факт вовлечения финансового уполномоченного в эту сферу отношений свидетельствует о необходимости поддержки в них потребителя как «слабой» их стороны, а, следовательно, подтверждает тезис о том, что финансовый уполномоченный обеспечивает баланс частных и публичных интересов в смысле «защиты слабого».

«Защита слабого» позволяет нам вести речь и о потенциальной возможности отнесения к компетенции финансового уполномоченного рассмотрения споров, связанных с банкротством физических лиц.

Как представляется, система защиты прав и законных интересов физических лиц, в отношении которых по инициативе финансовых организаций возбуждаются дела о несостоятельности (банкротстве), не является совершенной. В частности, главный финансовый уполномоченный Ю.В. Воронин, указывает: “В результате отсутствует публичный институт, который в процессе банкротства занимался бы контролем за соблюдением прав физических лиц со стороны арбитражного управляющего, комитета кредиторов и иных заинтересованных лиц, априори обладающих к тому же существенно большей рыночной и административной "властью", чем ответчик”[200].

Предполагается, что именно финансовый уполномоченный может способствовать обеспечению эффективной защиты физического лица, в отношении которого финансовой организацией инициирована процедура банкротства,

[200] Воронин Ю.В. Институт финансового омбудсмена как инструмент совершенствования процедуры урегулирования типовых споров на финансовом рынке (попытка индуктивного анализа) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 49 - 59.

поскольку “действующая система защиты прав физического лица … дорогостоящая и/или малоэффективная, в том числе и в силу длительности и сложности самой процедуры[201].

Вернемся к рассмотрению вопроса о механизмах обеспечения баланса частных и публичных интересов финансовым уполномоченным.

Еще одно «направление» деятельности финансового уполномоченного по обеспечению такого баланса – это выравнивание конкуренции. Здесь речь идет уже не о помощи «слабому» в споре с «сильным», а о поддержании равенства среди субъектов одного порядка – финансовых организаций. Финансовым уполномоченным поддержание такого равенства обеспечивается за счет ряда механизмов, в числе которых и система взносов (чем больше нарушений допускает финансовая организация в отношениях с потребителем, тем чаще финансовый уполномоченный принимает решения об удовлетворении требований последнего, тем, соответственно, больше платит финансовая организация за рассмотрение обращений), и деятельность по выявлению неприемлемых практик финансовых организаций, и иные механизмы, о которых мы также уже упоминали. Результат работы таких механизмов – поддержание здоровой конкуренции между финансовыми организациями, в котором состоит и публичный интерес, и частный интерес добросовестных финансовых организаций.

Представляется, что вопрос обеспечения баланса в описанном направлении состоит в поиске допустимого объема вмешательства в деятельность конкретной финансовой организации, направленного на противодействие ее недобросовестности и (или) допускаемым ею нарушениям действующего законодательства.

При этом очевидно, что практики, признанные недобросовестными, требуют пресечения. Однако проблема поиска баланса здесь вытекает, во-первых, из того, что недобросовестность – понятие не формализованное, оценочное, а во-вторых, из сложности ответа на вопрос о соразмерности мер реагирования на недобросовестное поведение степени его недобросовестности.

---

[201] Воронин Ю.В. Указ. соч.

Отдельно хотелось бы остановиться на системе взносов за рассмотрение обращений финансовым уполномоченным как на механизме обеспечения баланса частных и публичных интересов финансовым уполномоченным.

Заметим, что система взносов уже характеризовалась нами и как механизм, позволяющий корректировать практику финансовых организаций и тем самым достигать одной из целей создания института финансового уполномоченного, и как следствие двойственного статуса института (как уже упоминалось, Служба имеет черты как общественного, так и государственного института).

Работа Службы финансируется из нескольких источников: единовременный взнос учредителя, Банка России, позволил запустить работу института, но постоянным источником финансирования являются взносы финансовых организаций, обязанность по уплате которых является одним из механизмов поддержания баланса частных и публичных интересов. Размер взноса финансовой организации 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. При этом ставка взноса за удовлетворение требований потребителя значительно больше, чем за прекращение рассмотрения его требований либо за отказ в таком удовлетворении.

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.

Можно заключить, что система взносов в фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного – это важная составляющая обеспечения баланса частных и публичных интересов, эффективная работа которого фактически должна привести к падению числа обоснованных обращений к финансовому уполномоченному, а, значит, и к существенному сокращению объема финансирования деятельности института.

В этой связи существующая модель тарификации рассмотрения обращений финансовым уполномоченным может в обозримом будущем перестать отвечать цели обеспечения эффективной работы Службы, что означает необходимость изменить модель уплаты взносов.

Представляется, что новая модель уплаты взносов должна включать в себя как существующие подходы к тарификации рассмотрения обращений (плата за каждое обращение), так и введение «платы за инфраструктуру», то есть единовременной платы для каждой финансовой организации, вносимой вне зависимости от объема рассмотренных финансовым уполномоченным обращений в отношении такой организации.

Введение такой платы видится обоснованным в связи с тем, что существование института финансового омбудсмена, выполняющего роль «дамоклова меча» в отношениях с профессиональными участниками рынка, выгодно всем финансовым организациям. Возможность обратиться к финансовому уполномоченному за защитой нарушенных прав сегодня уже можно назвать неотъемлемой составляющей подавляющего большинства финансовых продуктов. Поэтому бремя содержания института финансового омбудсмена должно быть возложено на любую финансовую организацию, реализующую на рынке финансовые продукты, в «состав» которых такая возможность заложена.

Кроме того, подходы к изменению действующей модели финансирования института финансового омбудсмена могут быть почерпнуты из опыта функционирования аналогичных институтов за рубежом.

Также хотелось бы заметить, что в контексте участия финансового уполномоченного в обеспечении «равенства между сильными» интересным также

видится рассуждение о функциях финансового уполномоченного в рамках упомянутого нового института комплексного урегулирования задолженности. Представляется, что поддержание конкуренции среди профессиональных кредиторов в данном направлении деятельности финансового уполномоченного может быть обеспечено за счет вовлечения каждого из кредиторов в некую процедуру защиты прав заемщика омбудсменом, которая должна иметь место при реализации хотя бы одним из кредиторов права истребовать долг у заемщика в принудительном порядке.

Такое представление о конструкции нового института отвечает не только анализируемой нами функции финансового уполномоченного по обеспечению баланса публичных и частных интересов, но и требованию «комплексности» при урегулировании задолженности гражданина по кредитам (займам), сформулированному в поручении Президента Российской Федерации.

В рамках данного параграфа нельзя не упомянуть о ряде неочевидных – на первый взгляд – механизмов обеспечения баланса публичных и частных интересов, заложенных в Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

Речь идет о противодействии недобросовестным практикам на стороне заявителя. Формально такое противодействие не обозначено в качестве цели деятельности института финансового уполномоченного, но без механизмов, позволяющих его обеспечивать, видится невозможным поддержание баланса частных интересов финансовых организаций и публичных интересов в защите прав потребителя.

Прежде всего, обратим внимание, что обращение финансовому уполномоченному может быть подано только лично потребителем (часть 5 статьи 16 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»). Фактически это означает запрет на представительство для потребителя, что является стимулом для него обращаться за защитой своих прав самостоятельно.

Как представляется, такое решение законодателя ограничить общепризнанный институт представительства было связано с особенностями взаимоотношений на финансовом рынке, сложившихся к моменту внедрения института.

Так, в частности, в рамках рынка страховых услуг широкое распространение получило представительство интересов потребителя так называемыми автоюристами.

Изначально автоюристы возникли как институт помощи, а в ряде случаев и защиты потребителя финансовых услуг. Иными словами, этот институт представлял собой отчасти комфортное для потребителя средство реализации своих прав на получение страхового возмещения в надлежащем объеме.

Однако автоюрист – это в первую очередь коммерсант, целью деятельности которого является получение дохода за оказание юридических услуг или за счет покупки права требования потребителя финансовых услуг. При этом к моменту создания института в ряде случаев получение такого дохода было сопряжено со злоупотреблением «потребительскими правами» со стороны указанных лиц (например, в случаях, когда имеет место «затягивание» сроков обращения к страховщику с претензией в целях «накопления» неустойки, или дробление исковых заявлений для возмещения в рамках каждого дела расходов на юридические услуги), и чаще всего с недополучением потребителем того, что ему полагается (например, в случаях, когда цена уступки права требования по договору со страховщиком, уплаченная «автоюристом»-цессионарием потребителю, гораздо меньше его действительной стоимости, что становится возможным за счет того, что потребитель не понимает всех правовых нюансов отношений со страховщиком и, как следствие, реальный объем своих прав требования).

В связи с этим представляется, что обращение к финансовому уполномоченному по задумке законодателя отчасти должно был стать публичной и бесплатной для потребителя альтернативой обращению к автоюристу. Именно поэтому институт представительства применительно к обращению к финансовому уполномоченному и был ограничен законодателем. Фактически такое ограничение

преследовало цель противодействия недобросовестным практикам, имевшим место со стороны автоюристов.

Более того, по этим же причинам Федеральным законом «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» предусматривается внесение платы за рассмотрение обращения лица, которому уступлено право требования потребителя финансовых услуг – это, соответственно, второй механизм, позволяющий противодействовать упомянутым практикам.

Отметим, что такая плата рассматривается в качестве парафискалитета[202], относящегося к индивидуально-возмездному платежу, уплачиваемому в пользу созданного по инициативе государства лица и поступающему в фонд финансирования его деятельности напрямую[203].

Такая плата должна была выполнять роль «барьерной». Обязанность по ее внесению за «прохождение» обязательного досудебного порядка урегулирования спора финансовым уполномоченным должна дестимулировать цессионария приобретать права требования у потребителя финансовых услуг.

Обозначенный замысел законодателя о «барьерном» характере платы цессионария подтвердил и Конституционный Суд РФ в Постановлении от 12.03.2024 № 10-П «По делу о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 9, части 6 статьи 16, частей 1 и 4 статьи 18, частей 1, 2 и 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» в связи с жалобой гражданки Ю.Д. Бронниковой», отметив, что «законодатель, руководствуясь принципом экономической и социальной солидарности (статья 75.1 Конституции Российской Федерации) и преследуя цели защиты экономически более слабой, как правило, стороны в правоотношениях, может обременять такие действия цессионариев [имеется в виду приобретение цессионариями требований

---

[202] 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.

[203] См. Артемов Н.М., Корнев А.Д. Виды парафискальных платежей // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2017. №8 (36). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/vidy-parafiskalnyh-platezhey (дата обращения: 11.03.2025).

граждан к финансовым организациям] - в отсутствие оснований для их прямого запрета - некоторыми условиями. В данной ситуации законодатель, очевидно, видит необходимость внесения цессионариями платы за обязательное досудебное обращение к финансовому уполномоченному в качестве сдерживающего фактора для приобретения ими прав требования у потребителей финансовых услуг».

Вышеописанное позволяет заключить, что к числу механизмов, позволяющих финансовому уполномоченному обеспечивать баланс частных и публичных интересов относятся и процессуальные особенности рассмотрения им споров с участием потребителей финансовых услуг, и система взносов финансовых организаций за рассмотрение обращений, и деятельность финансового уполномоченного по выявлению неприемлемых практик финансовых организаций, и ряд не вполне очевидных механизмов по противодействию недобросовестному поведению со стороны лиц, направляющих обращения финансовому уполномоченному. Наличие такого широкого спектра механизмов, позволяющих поддерживать указанный баланс, как представляется, обусловлено сложной природой института финансового омбудсмена.

Справедливо заметить - опыт работы института показывает, что некоторые из перечисленных механизмов реализовали свой потенциал не в полной мере.

Заочный формат рассмотрения обращений финансовым уполномоченным и сохранение возможности обращения к финансовому уполномоченному через отправку документов по почте позволяют недобросовестным цессионариям скрывать факт покупки права требования и действовать от имени потребителя, в том числе обходя требование о внесении платы за рассмотрение обращения финансовым уполномоченным. Такое положение дел ставит вопрос об эффективности упомянутого барьера, хотя в большей степени это вопрос качества и механизмов идентификации и аутентификации при подаче обращения, работа над совершенствованием которых начата с момента запуска Службы.

Уже упомянутое в ином контексте отсутствие регулирования процессуальных особенностей рассмотрения судами споров, связанных с несогласием с принятым финансовым уполномоченным решением, в ряде случаев

также не способствует эффективности заложенных законодателем в работу института механизмов обеспечения баланса частных и публичных интересов.

Эти вопросы безусловно требуют разрешения, однако, обозначенные проблемы не препятствует тому, чтобы констатировать эффективность института. Службы финансового уполномоченного стала неотъемлемой частью системы защиты прав потребителей, важной составляющей инфраструктуры, эффективно балансирующей частные и публичные интересы на финансовом рынке.

§ 4. Мировая практика развития института финансового омбудсмена

Зарубежный опыт функционирования института финансового омбудсмена довольно обширен и, безусловно, представляет практический интерес. Сразу отметим, что международный опыт в сфере деятельности финансового омбудсмена был принят во внимание и отчасти заимствован отечественным законодателем при разработке Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Тем не менее изучение правовых и фактических аспектов функционирования института финансового омбудсмена в зарубежных странах позволит выявить его преимущества и недостатки в контексте того или иного правопорядка, сформировать на базе такого анализа предложения, которые могут быть учтены в российской практике.

Следует отметить, что во многих странах предусмотрены консультации сотрудниками аппарата финансового омбудсмена по вопросам процедуры подачи жалобы, само рассмотрение обращения в большинстве государств является бесплатным для заявителя[204]. Такой подход очевидно свидетельствует о признании потребителя слабой стороной в спорах с финансовыми организациями и о правозащитной миссии такого рода институтов.

---

[204] Например, в Польше и Шри-Ланке пошлина подлежит возвращению заявителю в случае вынесения решения финансовым омбудсменом, в которой требования заявителя будут удовлетворены.

В целом, обобщая опыт зарубежных стран, следует отметить стандартные подходы к установлению порядка рассмотрения обращений финансовым уполномоченным. При этом сначала заявитель должен обратиться с претензией к финансовой организации.

Этапы рассмотрения обращения финансовым омбудсменом:

а) подача жалобы и ее проверка, направление жалобы в финансовую организацию;

б) финансовая организация получает жалобу для дачи разъяснений, ей представляется право урегулировать спор;

в) собственно рассмотрение спора с вынесением решения, которое в зависимости от дополнительных условий может носить обязательный либо добровольный характер[205];

г) обжалование решения потребителем, не согласным с выводами финансового омбудсмена[206].

Анализируя этапы рассмотрения обращений, заметим, что их особенности зависят от конкретного правопорядка, в рамках которого создан и функционирует институт финансового омбудсмена, но, тем не менее, сходные черты, которые присущи указанному институту, позволяют представить этапы рассмотрения обращений в обобщенном виде. Особенности такого досудебного рассмотрения споров (ADR), что в большей степени отвечает интересам потребителя, обязательности решения омбудсмена либо отсутствия таковой связаны с государственной либо частной моделями создания института финансового омбудсмена[207].

Правовая модель финансового омбудсмена в Германии

---

[205] Например, наличие или отсутствие соглашения с финансовой организацией об обязательности принятых решений омбудсменом, размер требований, подлежащих удовлетворению по жалобе потребителя.

[206] См.: Институт финансового омбудсмена в мире // Журнал «Европейский омбудсмен (народный адвокат)» // URL: http://euro-ombudsman.org/researches/legal/institutfinansovogo-ombudsmena-v-mire / (дата обращения: 15.06.2024).

[207] См. более подробно: Механизмы защиты интересов участников финансового рынка: Коллективная монография // Под ред. д-ра экон. наук, проф. Е.М. Поповой. СПб.: Изд-во МБИ, 2012. С. 50 - 51.

Как представляется, опыт Федеративной Республики Германия в сфере альтернативного порядка разрешения споров (ADR) является наиболее весомым. В частности, в Германии созданы и функционируют не только омбудсмены, но и арбитражные советы[208], офисы по рассмотрению жалоб[209]. И именно германский опыт нередко перенимался при формировании собственного института финансового омбудсмена в зарубежных странах.

Финансовые омбудсмены в Федеративной Республике Германия специализируются на рассмотрении споров в страховой, банковской сферах, сфере инвестирования. В частности, деятельность в сфере защиты прав потребителей страховых услуг осуществляют:

а) страховой омбудсмен (Insurance Ombudsman);

б) омбудсмен в области страхования жизни (Ombudsman Private Health and Long-term Care);

в банковской сфере:

а) омбудсмен германских кооперативных банков (Ombudsman of German Cooperative Banks);

б) омбудсмен германских публичных банков (Ombudsman of German Public Sector Banks);

в) омбудсмен частных коммерческих банков (Ombudsman Scheme of the Private Commercial Banks);

в сфере инвестирования:

а) омбудсмен по инвестиционным фондам (Ombudsman Scheme for Investment Funds).

Рынок банковских услуг, как правило, наиболее востребованный и сложный во взаимоотношениях между кредитными организациями и клиентами-потребителями услуг. В связи с высокой вероятностью возникновения споров,

---

[208] Например, Арбитражный совет при Бундесбанке (Arbitration Board at the Deutsche Bundesbank).

[209] Так, функционирует Офис по рассмотрению жалоб потребителей при ассоциации германских сберегательных банков (Consumer Complaints Office at German Savings Banks Association).

альтернативные внесудебные способы их разрешения видятся одним из вариантов оптимизации функционирования банковского рынка.

В Федеративной Республике Германия финансовые омбудсмены, рассматривающие споры в банковской сфере, действуют при кооперативных, публичных, частных коммерческих банках. В частности, в 1992 году был сформирован институт финансового омбудсмена при Союзе частных немецких банков (Ombudsmann der Union der deutschen Privatbanken)[210], источником финансирования деятельности финансового омбудсмена являются средства банков - членов Союза. Финансовый омбудсмен при частных коммерческих банках стал первым институтом на территории Германии по альтернативному разрешению споров, который с течением времени приобрел устойчивый профессиональный статус и стал востребованным элементом защиты прав потребителей услуг частных коммерческих банков.

Правовой статус и профессиональная деятельность финансового омбудсмена регламентирована Правилами процедуры омбудсмена частных банков Германии[211]. Как мы уже указывали, принятие закона, определяющего требования к финансовому омбудсмену и его функционал не является обязательным в зарубежных странах, что наглядно демонстрирует эффективный опыт Федеративной Республики Германии с учетом более чем тридцатилетнего периода работы института финансового омбудсмена.

Следует попутно заметить, что федеральные земли в Германии вправе установить обязательное досудебное рассмотрение отдельных категорий споров[212].

Весомый правовой статус финансового омбудсмена определяет требования, которые предъявляются к лицу, претендующему на такую должность. В частности, требования такие же, как и к кандидатам на должность судьи, кроме того, в целях избежания конфликта интересов установлен срок, в течение которого до

---

[210] См.: Васильчикова Д.М. Финансовый Омбудсмен: зарубежный опыт “Интервью с М.А. Кандыбой, Д.В. Чиркиным”// Банковское право. 2012. С. 22.

[211] https://bankenombudsmann.de/geschaeftsstelle/verfahrensordnung (дата обращения: 15.06.2024).

[212] См., например, Bayerisches Gesetz zur obligatorischen auBergerichtlichen Streitschlichtung in Zivilsachen (Bayerisches Schlichtungsgesetz - BaySchlG) // GVBL. P. 268.

назначения на должность претендент не может работать в финансовой организации.

На порядок назначения финансового омбудсмена частных коммерческих банков обстоятельно указывает М.Л. Степанян: “Омбудсмен назначается на должность Советом директоров Союза частных немецких банков по представлению Правления Союза на срок три года, а также может быть назначен на должность 2 срока подряд. Отстранение омбудсмена от должности возможно только при наличии фактов, которые указывают на невозможность независимого принятия решения омбудсменом, а также когда у него долгое время отсутствует объективная возможность исполнять свои обязанности”[213].

Представим некоторые комментарии относительно вопроса освобождения от должности финансового омбудсмена – решение об освобождении принимает Совет директоров Союза частных немецких банков, что следует признать оптимальным. Отметим, что схожий подход к вопросу об освобождении финансового уполномоченного от должности нашел свое отражение в Федеральном законе «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

В юрисдикцию финансового омбудсмена в Федеративной Республике Германия входит рассмотрение споров между банками, являющимися членами Союза частных немецких банков, и клиентами таких банков – по требованиям последних.

Процедура рассмотрения жалоб осуществляется с учетом тех общих положений, которые были представлены в начале параграфа, но при этом учитываются определенные особенности действующего порядка взаимодействия между финансовым омбудсменом, потребителем услуг и банком:

а) собственно подача жалобы с прилагаемым пакетом документов и направление документации в действующий при Союзе частных немецких банков центр по обработке жалоб. В связи с выделением первого этапа процедуры

---

[213] 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.

рассмотрения жалоб, заметим, что условием ее рассмотрения финансовым омбудсменом является подтверждение клиентом того факта, что данная жалоба не подана в иные уполномоченные органы по разрешению споров, а также отсутствие по факту спора заключенного мирового соглашения без участия суда;

б) подача жалобы влечет приостановление течения срока исковой давности, что благоприятно сказывается на обеспечении защиты прав потребителей финансовых услуг;

в) обращение может быть личным или через представителя;

г) центр по обработке жалоб регистрирует жалобу и прилагаемые документы, осуществляет их проверку, а также, что важно, проверяет является ли банк, действия которого обжалуются, членом Союза частных немецких банков, поскольку банк должен таким образом выразить согласие на урегулирование спора со стороны финансового омбудсмен[214];

д) центр по обработке жалоб может предложить представить заявителю дополнительные документы, если предмет требований конкретно не определен, при фактическом непредставлении недостающих документов, за заявителем сохраняется право на повторное обжалование;

е) если жалоба удовлетворяет установленным требованиям, то она подлежит направлению в банк, действия (бездействие) которого являются предметом обжалования.

Далее, в течение месяца банк должен направить омбудсмену мотивированный ответ об итогах рассмотрения им жалобы заявителя. Если банк отказывает в удовлетворении требований клиента, омбудсмен может предложить клиенту ответить на возражения банка в течение месяца.

По итогам рассмотрения спора, которое должно быть окончено не позднее 90 дней с момента получения омбудсменом всей необходимой для такого рассмотрения информации, сторонам направляются предложения о разрешении спора – по сути этот документ является решением.

---

[214] Васильчикова Д.М. Финансовый омбудсмен: зарубежный опыт “Интервью с М.А. Кандыбой, Д.В. Чиркиным”// Банковское право. 2012. С. 16.

Принятое омбудсменом решение обязательно для банка, но лишь при условии, что обоснованный размер требований не превышает 10000 евро, а также при наличии согласия потребителя с принятым омбудсменом решением. Потребитель может выразить такое согласие в течение 6 недель с момента получения решения. Согласие должно быть выражено в письменной форме.

В случаях, когда обоснованный размер требований превышает 10000 евро, решения, выносимые омбудсменом, не являются обязательными для обеих сторон. Согласие с таким решением должно быть направлено в письменной форме в Центр обработки жалоб клиентов Союза немецких банков. Срок направления согласия начинает исчисляться с момента получения решения и составляет полтора месяца (6 недель).

На заключительном этапе процесса урегулирования спора финансовым омбудсменом Центр по обработке жалоб информирует стороны о результативности процедуры, что влечет формальное окончание таковой.

Обобщая вышеизложенное, перечислим ряд преимуществ рассмотренной немецкой модели.

Прежде всего, интерес представляет порядок финансирования института. Можно заключить, что в том числе зарубежный опыт организации деятельности финансового омбудсмена – в частности, в Германии – подтверждает высказанный ранее тезис о том, что деятельность финансового омбудсмена полезна самим профессиональным участникам финансового рынка, что вполне логично предопределяет тот факт, что финансирование деятельности финансового омбудсмена осуществляется за счет бизнеса.

Также видится заслуживающей внимания возможность участия представителя клиента в процедуре урегулирования спора финансовым омбудсменом при одновременном возложении расходов по оплате такого представителя на клиента. Из этого следует, что в Германии так же, как и в России, и в любой иной стране, где существует институт финансового омбудсмена, обращение за защитой прав к омбудсмену предполагает простоту и отсутствие необходимости для потребителя привлекать профессионального представителя для

защиты своих прав, поскольку de facto таким представителем и является финансовый омбудсмен. Таким образом, данное правило, как представляется, тождественно по смыслу правилу о запрете представительства в рамках института финансового омбудсмена в России: и то, и другое – это разные по форме, но одинаковые по сути механизмы обеспечения баланса интересов сторон спора финансовым омбудсменом.

Как представляется, у данной модели есть некоторые недостатки. В первую очередь – это длительность урегулирования омбудсменом спора. Помимо того, что сумма вышеперечисленных сроков уже сама по себе значительна, омбудсмен также наделен правом их продлять по запросу сторон либо по собственной инициативе (зависит от конкретного срока). В отчете омбудсмена при Союзе частных немецких банков за 2023 год указано, что «средняя продолжительность разбирательств в отчетном периоде составила 206,59 дней»[215].

Также заметим, что в проанализированном институте отсутствует механизм раскрытия информации о систематических нарушениях финансовых организаций, существование которого усилило бы эффективность работы омбудсмена как части механизмов саморегулирования на финансовом рынке.

Если вести речь о немецкой системе омбудсменов в целом, то нельзя не отметить, что в ней, очевидно, имеется несколько институтов омбудсменов на один сектор финансового рынка, что, как представляется, не способствует доступности внесудебных механизмов урегулирования спора. Нельзя не отметить, что современный подход к защите прав потребителя финансовых услуг по общему правилу строится по логике «единого окна». Как представляется, во многом это связано с тем, что множественность механизмов защиты прав требует от потребителя компетентности как минимум в вопросе определения соответствующего его ситуации «окна», что не сказывается положительно на доступности этих механизмов.

Правовая модель финансового омбудсмена в Канаде

---

[215] https://bankenombudsmann.de/taetigkeitsbericht/tatigkeitsbericht-2023/statistischer-jahresruckblick-2023/durchschnittliche-dauer-des-verfahrens-2023/ (дата обращения: 20.06.2024).

Служба финансового омбудсмена Канады по банковским услугам и инвестициям (Ombudsman for Banking Service and Investments) создана в 1996 году и рассматривала жалобы небольших организаций на 9 банков, несколько позже приобрела статус национальной службы по разрешению споров с участием физических лиц - потребителей финансовых услуг. Среди базовых компонентов правового статуса Службы финансового омбудсмена Канады ее независимость от финансовых организаций и правительства.

В 2024 году членами службы являлись более 1500 организаций. С ноября 2024 года данная служба стала единственным внесудебным институтом разрешения споров банков с их клиентами на территории Канады и теперь принимает обращения от клиентов всех канадских банков[216].

Порядок назначения финансового омбудсмена Канады во многом сходен с назначением омбудсмена частных немецких банков в Германии, в частности, омбудсмен назначается Советом директоров сроком на 5 лет. Также, в целях недопущения конфликта интересов определены некоторые ограничения для лиц, претендующих на должность финансового омбудсмена. Не может быть назначен кандидат, который в течение пяти лет, предшествующих назначению на должность:

- работал в организации, являющейся членом Службы финансового омбудсмена;

- работал в саморегулируемой организации в сфере финансового рынка;

- был членом Сената, Парламента или законодательного собрания провинции;

- имеет существенную долю акций финансовой организации.

Отдельно оценивается Советом директоров степень беспристрастности кандидата на должность финансового омбудсмена с учетом следующих факторов:

---

[216] https://www.obsi.ca/en/news/posts/obsi-becomes-sole-banking-ombudsman-for-canadian-customers-of-federally-regulated-banks/#:~:text=From%20today%2C%20OBSI%20will%20be,for%20consumers%20across%20the%20country (дата обращения: 12.12.2022).

- в том случае, если лицо замещало должность в государственном органе в сфере регулирования финансового сектора, степень беспристрастности такого лица оценивается с учетом характера выполняемой им на указанной должности работы, квалификации, опыта и репутации, а также времени, которое прошло с момента окончания замещения указанной должности;

- в том случае, если лицо являлось контрагентом финансовой организации, при решении вопроса о степени беспристрастности такого лица принимается во внимание размер его дохода от соответствующей деятельности;

- в том случае, если лицо имело / имеет связи личного характера, которые могут быть восприняты как влияющие на его беспристрастность, оценивается, насколько обоснованно предположение о таком влиянии.

Данные положения содержатся в Уставе Омбудсмена Канады по банковским услугам и инвестициям[217]. Заметим, что в Федеральном законе «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» имеется часть тождественных вышеперечисленным требований к финансовому уполномоченному.

Компетенция и порядок рассмотрения жалоб установлены Положением о компетенции Омбудсмена Канады по банковским услугам и инвестициям[218].

Омбудсмен рассматривает любые жалобы в отношении организаций-членов службы вне зависимости от размера содержащихся в них требований. Однако омбудсмен не выносит рекомендации о выплате компенсаций, размер которых превышает 350 000 долларов.

Положение также содержит некоторые требования, устанавливаемые для компаний в сфере рассмотрения жалоб заявителей. Особенный интерес представляет требование о том, что заявитель должен быть письменно информирован о праве обратиться к омбудсмену в случае несогласия с принятым компанией решением по его жалобе.

---

[217] https://www.obsi.ca/media/1dznmyaz/108469759_v-6-_obsi-by-laws-2024.pdf (дата обращения: 12.07.2024).

[218] https://www.obsi.ca/media/be3nxlti/obsi-terms-of-reference-june-2022-amendments_en.pdf (дата обращения: 12.07.2024).

При рассмотрении жалобы омбудсмен вправе запросить у компании все необходимые документы. В случае их непредставления компанией омбудсмен сообщает об этом Совету директоров и регулирующему деятельность компании органу. Сведения об «отказе от сотрудничества» также подлежат «обнародованию» омбудсменом в том виде и с теми подробностями, которые он сочтет необходимыми.

Аналогичные механизмы, стимулирующие сотрудничество финансовой организации с омбудсменом, нашли свое отражение и в Федеральном законе «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

По результатам рассмотрения жалобы омбудсмен выносит рекомендации о выплате компенсации заявителю или о необходимости предпринять иные действия, если права заявителя нарушены. Рекомендации не являются формально обязательными, однако если компания отказывается их исполнять, то омбудсмен сообщает об этом Совету директоров, регулирующему деятельность компании органу, а также обнародует информацию об отказе такой компании от выполнения рекомендаций.

Положением предусматривается также возможность пересмотра принятых омбудсменом рекомендаций. Такой пересмотр возможен в следующих случаях:

- если омбудсмен не принял во внимание имевшуюся у него информацию, имеющую значение для разрешения спора;

- если омбудсмен не рассмотрел какие-либо затронутые заявителем вопросы (требования);

- если омбудсмен допустил существенную ошибку при анализе имевшихся у него сведений;

- если возникли новые обстоятельства, которые омбудсменом ранее рассмотрены не были.

При этом запрос на пересмотр может быть направлен как в отношении принятых омбудсменом рекомендаций, так и в отношении отказа в рассмотрении жалобы в течение 30 дней с момента принятия омбудсменом соответствующего акта.

Описанный механизм, как представляется, повышает эффективность Омбудсмена Канады по банковским услугам и инвестициям как внесудебного органа по разрешению споров.

Данный опыт может быть учтен при развитии института финансового уполномоченного в Российской Федерации. Так, в целях повышения эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг и для снижения нагрузки на суды в части рассмотрения споров, относящихся к компетенции финансового уполномоченного, представляется целесообразным рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», регламентирующих процедуру «внутреннего» обжалования принятых финансовым уполномоченным решений (например, для случаев, когда у стороны спора есть доказательства, имеющие существенное значение для правильного разрешения такого спора, однако при рассмотрении финансовым уполномоченным обращения потребителя, она по каким-либо причинам не предоставила финансовому уполномоченному такие доказательства).

Правовая модель финансового омбудсмена в Великобритании

Следует начать с того, что омбудсмены в Великобритании представлены следующим образом:

1) Омбудсмены государственного сектора (сферы), которые уполномочены рассматривать жалобы, связанные с органами государственного сектора. К их числу относятся, например: Парламентский Омбудсмен и Омбудсмен по здравоохранению (Parliamentary and Health Service Ombudsman)[219].

2) Омбудсмены частного сектора (сферы), полномочия которых включают урегулирование споров между потребителями и организациями, осуществляющими продажу товаров, выполнение работ, а также оказание услуг, в том числе, финансовых услуг.

[219] См. https://www.ombudsman.org.uk (дата обращения: 30.12.2024).

К таковым могут быть отнесены, например, Омбудсмен по вопросам собственности (The Property Ombudsman), и, что существенно, Служба финансового омбудсмена. Заметим также, службы омбудсменов частного сектора не всегда имеют нормативный порядок создания, ряд из них были созданы на добровольной основе по инициативе экономических субъектов и их объединений.

Служба финансового омбудсмена (Financial Ombudsman Service) Соединенного Королевства образована парламентом на основании Закона о финансовых услугах и рынках[220], является независимым органом. Эта Служба (СФО) сформирована на базе ранее существовавших служб банковского и страхового омбудсменов и рассматривает споры между потребителями и финансовыми организациями. Интересным является тот факт, что к числу лиц, имеющих право обратиться к омбудсмену, отнесены не только физические лица, но и микропредприятия, малый бизнес, благотворительные фонды.

Определение подведомственности споров, которые подлежат рассмотрению Службой финансового омбудсмена, находится в компетенции Управления по финансовому надзору и регулированию (FCA). Поскольку деятельность финансового омбудсмена финансируется за счет взносов финансовых организаций – частных лиц, то Управление по финансовому надзору и регулированию устанавливает размер и порядок уплаты таких взносов. Утверждение Правил рассмотрения споров Службой финансового омбудсмена также находится в компетенции FCA.

СФО является крупнейшей службой в Европе по количеству рассматриваемых дел в год. В частности, за первое полугодие 2024 года в СФО поступило более 133 тысяч обращений[221], что подтверждает востребованность этого органа, которая связана с востребованность самих финансовых услуг, а также с информированностью населения о работе Службы и ее авторитетом.

---

[220] Part XVI Schedule 17th of the Financial Services and Markets Act 2000 (as amended) // URL: https://www.legiих pазslation.gov.uk/ukpga/2000/8/part/XVI (дата обращения: 01.12.2022).

[221] https://www.financial-ombudsman.org.uk/data-insight/half-yearly-complaints-data/half-yearly-complaints-data-h1-2024 (дата обращения: 07.11.2024).

Служба финансового омбудсмена в Соединенном Королевстве является единой централизованной системой и структурно представлена следующими компонентами:

- главный финансовый омбудсмен;
- заместитель главного финансового омбудсмена;
- старшие омбудсмены в количестве 5 служащих;
- 500 омбудсменов.

Все омбудсмены назначаются Советом директоров Службы, созданным Управлением по финансовому надзору и регулированию (FCA). Заметим немаловажный факт – омбудсмены, независимо от правового статуса, обладают равными правами при принятии решений.

В рамках СФО в Великобритании так же, как и в СФУ в России, существует обязательное и добровольное взаимодействие финансовых организаций с омбудсменом.

Взаимодействие с омбудсменом обязаны организовать, например, компании, которые привлекают денежные средства во вклады, оказывают услуги по страхованию, осуществляют инвестиционную деятельность, заключают ипотечные, пенсионные, кредитные договоры, договоры займа, являются эмитентами электронных денег, а также кредитные бюро. В общем виде обязательное взаимодействие с омбудсменом распространяется на организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности на финансовом рынке.

СФО создавалась как простая и бесплатная альтернатива суду, поэтому процесс рассмотрения омбудсменом жалоб достаточно неформален. Информация у потребителя запрашивается посредством электронной почты либо по телефону. Потребителю не требуется профессиональный представитель.

На первом этапе кейс-менеджер, рассматривающий жалобу, предоставляет сторонам свою оценку того, как может быть урегулирован спор, и если стороны соглашаются с его предложением, то спор считается разрешенным. Большинство процедур рассмотрения жалоб оканчиваются именно на этой стадии.

Если же потребитель или финансовая организация не соглашаются с предложением кейс-менеджера, то жалоба передается на рассмотрение финансовому омбудсмену, который вправе принять предварительное решение и направить его сторонам (как правило, это делается, когда предварительное решение омбудсмена имеет какие-то существенные отличия от решения кейс-менеджера). Если стороны не выразили согласия с предварительным решением, омбудсмен принимает окончательное решение.

Срок рассмотрения жалобы составляет в среднем 2-3 месяца (согласно указанной на официальном сайте СФО информации)[222]. Решения, принимаемые финансовым омбудсменом в Великобритании, не являются обязательными для потребителя. Однако в том случае, если потребитель соглашается с принятым решением, оно становится обязательным для финансовой организации.

Возможность внутреннего пересмотра принятых омбудсменом решений в СФО отсутствует. В отличие от России, в Великобритании не предполагается обжалование принятых омбудсменом решений в суд лишь по причине несогласия с ними. Впрочем, решение омбудсмена все же может быть обжаловано: в таком случае суд оценит соблюдение омбудсменом процедуры рассмотрения жалобы потребителя.

Немаловажный вопрос, который встает в рамках функционирования Службы финансового омбудсмена Соединенного Королевства, - это вопрос об источниках ее финансирования. Как представляется, выбор между бюджетными ассигнованиями и частными взносами в бюджет Службы должен быть сделан в пользу именно частных взносов. Рассмотрим, на каких условиях осуществляется финансирование Службы финансового омбудсмена и как формируется и от чего зависит финансовая основа ее деятельности (бюджет Службы)?

Бюджет Службы подлежит ежегодному утверждению Советом директоров и одобрению FSA. Источниками финансирования Службы и, соответственно,

---

222 https://www.financial-ombudsman.org.uk/consumers/expect/how-long-it-takes (дата обращения: 01.07.2024).

теми средствами, которые формируют ее бюджет, являются два вида взносов, уплачиваемых финансовыми организациями:

а) “взвешенный налог” или ежегодный единовременный взнос (Levy), установленный для всех финансовых организаций;

б) фиксированная плата за рассмотрение конкретного спора (Case Fee).

Предложим некоторые комментарии относительно режима платежей, их установления и уплаты. Обязанность по уплате ежегодного взноса налагается на все финансовые организации, которые в силу нормативных предписаний должны взаимодействовать с финансовым омбудсменом. Размер взноса устанавливается для конкретной финансовой организации с учетом ее финансовых показателей деятельности за год, а также учитывается, какие финансовые услуги оказывает организация на рынке. Иные показатели, в частности, количество жалоб от потребителей, поступивших на финансовую организацию в СФО, не влияют на расчет ежегодного взноса.

Механизм расчета ежегодного взноса исходит из разграничения плательщиков на 26 категорий по видам осуществляемой деятельности[223]. Причем, если финансовая организация подпадает под несколько категорий, что практически встречается крайне редко, то такая организация обязан платить взнос в двойном размере. В целом же, на расчет взноса, например, для банка, привлекающего средства по депозитам (вкладам), окажет влияние количественный состав открытых потребителям счетов по вкладам, в частности, 0,0727 фунтов за один счет, минимальный взнос 100 фунтов[224].

Отметим, что размер ежегодного взноса рассчитывается с учетом доли финансовой организации на рынке: 45 фунтов для небольших компаний, осуществляющих деятельность на финансовом рынке, до 1 миллиона фунтов – например, для крупных банков[225].

---

[223] См. https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/FEES/5.pdf (дата обращения: 30.12.2024).

[224] Там же.

[225] См. https://www.financial-ombudsman.org.uk/who-we-are/governance-funding (дата обращения: 30.12.2024).

Второй взнос – фиксированный, взымаемый за рассмотрение каждого дела в настоящее время составляет 650 фунтов. Взнос не взимается за первые три жалобы, поступивших в СФО в отношении финансовой организации. В отношении немалой части компаний поступает не более 3 жалоб за отчетный период, потому они не уплачивают соответствующие взносы. Взнос уплачивается вне зависимости от результата рассмотрения финансовым омбудсменом жалобы.

Таким образом, бюджет Службы финансового омбудсмена Великобритании формируется за счет двух видов платежей. Следует отметить, что их соотношение год от года меняется, но в целом достаточно стабильно: к примеру, в 2023/2024 годах соотношение Levy (сюда включены также иные доходы СФО, но они практически не влияют на анализируемое соотношение) к Case fee составило 44% к 56%[226], а в 2021/2022 годах составляло 45% к 55%[227].

Следует заметить, что возможность регулирования соотношения единовременного взноса и взноса за рассмотрение отдельного обращения в рамках финансирования деятельности СФО, как представляется, является очередным механизмом обеспечения баланса интересов самих финансовых организаций, позволяющим корректировать степень мотивации финансовых организаций к снижению объема споров, рассмотрение которых «переносится» на стадию досудебного урегулирования финансовым омбудсменом.

Рассмотренный опыт создания и деятельности Службы финансового омбудсмена Великобритании, ввиду его значимости, может быть перенесен на другие правопорядки с учетом тех преимуществ, которые присущи Службе. В частности, ее единая централизованная многокомпонентная структура, эффективная модель финансирования, осуществляемого самими финансовыми организациями, механизм мирного урегулирования споров, регламентация деятельность СФО нормативными актами.

---

[226] См. https://www.financial-ombudsman.org.uk/files/324541/Financial-Ombudsman-Service-Plans-and-Budget-Consultation-2025-26.pdf (дата обращения: 30.12.2024).

[227] См. https://www.financial-ombudsman.org.uk/files/323909/Financial-Ombudsman-Service-Plans-and-Budget-2022-23.pdf (дата обращения: 30.12.2024).

Более того, опыт СФО представляет особый интерес для развития Службы финансового уполномоченного, в частности, по вопросу финансирования ее деятельности, поскольку СФО Великобритании и СФУ Российской Федерации сопоставимы в первую очередь по объему рассматриваемых ими обращений, а значит сопоставимы и с точки зрения трудозатрат на их рассмотрение, на базе которых и выстраивается система финансирования института.

Опыт Соединенного Королевства в сфере создания и деятельности Службы финансового омбудсмена перенимается другими странами, например, Австралией. Мировое сообщества в плане функционирования финансовых омбудсменов перенимает охарактеризованную выше практику регламентации их деятельности в разных правопорядках, при этом безусловному учету подлежат национальные особенности страны. Отметим интересный факт, например, в Италии, где за основу института финансового омбудсмена взят опыт Канады, рассмотрение дел Службой финансового омбудсмена строится на платной основе[228].

В целях выработки общих концептуальных подходов к функционированию в рамках национальных правопорядков институтов финансовых омбудсменов созданы и работают международные структуры, деятельность которых направлена на проведение согласованной политики в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, выработку рекомендаций для государств – участников.

К таковым могут быть отнесены:

а) Консультативный комитет Служб финансовых уполномоченных государств - участников ЕАЭС, одним из инициаторов создания которого является Служба финансового уполномоченного Российской Федерации.

---

[228] Compensi dei membri dei college // Banca d'Italia http://www.arbitrobancariofinanziario.it/documenti/compensiMembriCollegi/Compensi.pdf (дата обращения: 15.06.2024).

Как указано в положении о Комитете, Комитет является консультационным органом, «обеспечивает подготовку предложений, рекомендаций и проведение консультаций по вопросам реализации государствами - членами ЕАЭС согласованной политики в сфере досудебного рассмотрения споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями»[229]. Его членами являются Примиритель финансовой системы Республики Армения, Страховой и Банковский омбудсмены Республики Казахстан, а также представители Национального банка Республики Беларусь (без членства с правом совещательного голоса)[230];

б) FIN NET, членами которой являются большинство стран ЕС;

в) International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network), деятельность которой выходит за пределы европейских стран, в частности, работа организации ориентирована на службы финансовых омбудсменов Канады, Австралии. др.

Следует подчеркнуть, что 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 ее экономическую составляющую.

Рассмотрение зарубежного опыта регламентации и деятельности института финансового омбудсмена позволяет аргументированно утверждать, что базовые задачи данного института заключаются в защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, также, в этой связи, в содействии развитию

---

[229] См. https://finombudsman.ru/assets/templates/sodfu/img/news/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B5%2019.04.2022.pdf (дата обращения: 30.12.2024).

[230] См. https://finombudsman.ru/konsultativnyij-komitet-sluzhb-finansovyix-upolnomochennyix-gosudarstv-uchastnikov-eaes/gosudarstva-uchastniki.html (дата обращения: 30.12.2024).

добросовестной деловой практике между финансовыми организациями, возможному предупреждению и пресечению недобросовестных проявлений.

Таким образом, российская практика функционирования института финансового уполномоченного, имеет значительный потенциал развития, которое, однако, не должно сводиться лишь к наращиванию функций медиатора или судьи, а, напротив, должно представлять собой гармоничное совершенствование всех присущих данному институту функций.

На сегодняшний день достаточно резко встает вопрос об обеспечении финансового суверенитета и финансовой безопасности государства, а, следовательно, его финансовой стабильности. Заметим, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определила защиту прав потребителей в качестве элемента финансовой стабильности современного государства, что не вызывает возражений.

Концептуальные подходы, предложенные в зарубежных странах и рассмотренные выше, безусловно создают генеральный вектор развития института финансового уполномоченного в Российской Федерации. При этом часть из них уже была использована при создании института – безусловно, с учетом национальных особенностей финансового рынка. Именно поэтому институт финансового уполномоченного в России также имеет массу отличий от проанализированных институтов в других странах, хотя и преследует те же, уже обозначенные цели, свойственные любому институту финансового омбудсмена.

С учетом всего вышеизложенного предлагаются следующие выводы:

1. Анализ зарубежной практики функционирования института финансового омбудсмена позволяет выделить две модели, заложенный в основу работы данного института, – государственную и частную. И та, и другая имеют ряд особенностей – преимуществ и ограничений. Выбор конкретной модели института финансового омбудсмена обусловлен особенностями развития финансового рынка в той ли иной стране.

2. Обозначенные модели хотя и имеют массу различий, функционируют на базе общих принципов, свойственных подавляющему большинству институтов финансовых омбудсменов. В их числе:

– 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.

3. При создании института финансового омбудсмена в России был учтен существовавший на тот момент значительный опыт создания и функционирования аналогичных институтов в других странах. В то же время при создании института были учтены в первую очередь особенности национального финансового рынка, в связи с чем институт финансового уполномоченного в России имеет массу отличий от проанализированных аналогичных институтов в других странах.

4. Координационные аспекты международного сотрудничества финансовых омбудсменов возможны благодаря деятельности Консультативного комитета Служб финансовых уполномоченных государств - участников ЕАЭС, FIN NET для европейских стран, International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network). Развитие деятельности Консультативного комитета Служб финансовых уполномоченных государств - участников ЕАЭС, членом которой является Служба финансового уполномоченного Российской Федерации,

видится последовательным и продуктивным, в том числе в целях систематизации и обобщения практики и выработки рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

5. В целях дальнейшего совершенствования и развития института финансового уполномоченного в Российской Федерации представляется возможным учитывать следующие зарубежные практики:

1) введение для финансовых организаций в связи с финансовым обеспечением института финансового уполномоченного модели с абонентской платой и стимулирующими коэффициентами, при этом размер взносов следует соотнести с международной практикой и экономическими реалиями; система взносов должна обеспечивать независимость института финансового уполномоченного;

2) расширение информационной деятельности Службы финансового уполномоченного: в первую очередь в части финансовой грамотности граждан, а именно путем повышения «узнаваемости» института финансового омбудсмена;

3) развитие в сторону медиативных процедур как составной части работы с потребителем самих финансовых организаций, так и с участием финансового уполномоченного;

4) увеличение размера требований, подлежащих рассмотрению финансовым уполномоченным в Российской Федерации, что видится допустимым с учетом проанализированного опыта функционирования аналогичных институтов в других странах (данный опыт позволяет заключить, что такое расширение не несет в себе рисков);

5) использование института финансового омбудсмена для досудебного урегулирования споров в иных сферах, схожих с имеющимися по набору ключевых характеристик (массовость, наличие слабой стороны, незначительность сумм): например, для разрешения споров с участием розничных инвесторов, субъектов малого бизнеса, потребителей услуг управляющих компаний, сотовых операторов и т.п.

6. Институт финансового омбудсмена – сложное структурное образование, которое может быть сформировано не только на базе нормативной основы в форме закона, в частности, в зарубежных странах допускаются договорные формы деятельности финансового омбудсмена. Это подтверждает состоятельность высказанного ранее предложения об актуализации деятельности общественных примирителей в финансовой сфере при ассоциациях и иных объединениях финансовых организаций, а также об актуализации формирования в финансовых организациях института внутреннего финансового примирителя.

Основные выводы и предложения по главе 2

1. 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, не имеющего статуса государственного органа, но наделенного властными полномочиями в рамках урегулирования споров в досудебном порядке, а также 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.

Объективно существующий элемент независимости в правовом статусе финансового уполномоченного закреплен на уровне закона и находит выражение в особой процедуре назначения его на должность, специальном порядке финансирования деятельности финансового уполномоченного, организации функционирования Службы финансового уполномоченного и рассмотрении споров, а также в иных установленных законодательством механизмах. Специфика

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

2. Из соображений необходимости повышения уровня защищенности розничных инвесторов как слабой стороны в отношениях с профессиональными участниками рынка ценных бумаг целесообразно расширить компетенцию финансового уполномоченного на денежные споры розничных инвесторов с брокерами и доверительными управляющими. При проектировании норм, направленных на реализацию указанного расширения, важно учитывать, что ни от каких специфических инвестиционных рисков финансовый уполномоченный инвесторов защищать не может, рассмотрение обращений инвесторов должно осуществляться исключительно с целью восстановления нарушенного брокером или доверительным управляющим права.

3. Фонд финансирования деятельности финансового уполномоченного 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. Как следствие, можно вести речь и 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.

4. Кросс-секторальный подход, заключающийся в сближении, до известной степени, регулирования различных сегментов финансового рынка, применим к деятельности финансового уполномоченного, который обеспечивает защиту прав потребителей финансовых услуг, предоставляемых финансовыми организациями,

действующими на разных сегментах финансового рынка в соответствующих продуктовых границах (рынок банковских услуг, рынок страховых услуг, др.). Предлагаемый подход к защите прав потребителей финансовых услуг, с одновременным учетом особенностей каждого сегмента финансового рынка, которые влияют на обеспечение прав потребителей финансовых услуг, позволит достичь Службе максимального эффекта в сфере своей деятельности.

5. Помимо решения задачи эффективной защиты прав потребителей финансовых услуг единообразие и предсказуемость практики финансового уполномоченного, опирающиеся на общие методологические подходы, формируемые Экспертным советом и Методологическим комитетом и обеспеченные соответствующими бизнес-процессами внутри Службы, стимулируют финансовые организации к коррекции поведения в отношениях с потребителем, устранению потенциально конфликтных практик, адаптации своих бизнес-процессов.

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.

6. 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.

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.

7. Представляется, что 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.

В достижении цели по обеспечению добросовестных деловых практик финансовых организаций важную роль играет эффективное взаимодействие Службы финансового уполномоченного с регулятором финансового рынка - Банком России, 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. 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).

9. Существующие механизмы защиты прав граждан при возврате просроченной задолженности следует признать частью системы защиты прав потребителей финансовых услуг, в этой связи процедура урегулирования споров между кредиторами и гражданами-заемщиками может быть отнесена к полномочиям финансового уполномоченного.

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.

10. 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 широких функциональных возможностях института финансового уполномоченного при его генеральной направленности 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.

11. Регламентация института финансового уполномоченного как публичного органа на основании закона – один из возможных концептуальных подходов к введению института финансового уполномоченного в систему защиты прав потребителей на финансовом рынке, что следует из зарубежного опыта функционирования финансового омбудсмена

Это подтверждает состоятельность высказанного ранее предложения об актуализации деятельности общественных примирителей в финансовой сфере при ассоциациях и иных объединениях финансовых организаций, а также об актуализации формирования в финансовых организациях института внутреннего финансового примирителя.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование демонстрирует, что сформированные и функционирующие в Российской Федерации элементы системы защиты прав потребителей, представленные органами, реализующими функции государственной власти, в том числе судебными органами, нормативным регулированием, а также общественными объединениями и организациями, создают фундаментальную основу для обеспечения защиты прав указанных лиц.

Каждый из элементов данной системы имеет свои преимущества и недостатки, последние из которых и послужили основным стимулом создания института финансового уполномоченного, а также предопределили его роль в этой системе.

Детальный анализ места нового института в системе защиты прав потребителей и нормативного регулирования порядка его функционирования показал, что задачи финансового уполномоченного не сводятся лишь к досудебному урегулированию спора, а включают в себя также защиту прав «слабой» стороны – потребителя финансовых услуг, стимулирование финансовых организаций к изменению подходов ко взаимодействию с потребителями, содействие государству в улучшении его деятельности в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и регулирования финансового рынка. Все это позволяет говорить о сложной правовой природе института, сохранение которой является залогом его эффективности.

Разнообразие выполняемых Службой финансового уполномоченного задач, а также ряд установленных законодателем особенностей структуры Службы и правового статуса финансового уполномоченного определяют возможность ее деятельного участия в обеспечении баланса частных и публичных интересов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

Проведенное исследование позволяет вести речь о тесной взаимосвязи обозначенных публичных и частных интересов, в частности, следует заключить,

что именно наличие публичного интереса в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг позволяет обеспечивать частные интересы потребителей и финансовых организаций и, в конечном итоге, эффективное функционирование финансового рынка.

Так, защита прав потребителей финансовых услуг, представляя собой публичный интерес, нацелена на обеспечение частного интереса потребителей финансовых услуг за счет разнообразных механизмов, в числе которых имеется, например, выявление и пресечение в процессе защиты прав отдельных потребителей финансовых услуг недобросовестных деловых практик участников рынка, что, в свою очередь, обеспечивает уже частный интерес добросовестных финансовых организаций, заинтересованных в выравнивании конкуренции.

Основополагающий вывод, сформированный по итогам проведенного диссертационного исследования, заключается в том, что посредством деятельности уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг должно обеспечиваться эффективное функционирование и развитие финансового рынка на основе принципов добросовестной конкуренции и доверия, что способствует устойчивости российской финансовой системы. Данный вывод сформирован и с учетом практики зарубежных стран, в которых институт финансового омбудсмена имеет более продолжительный период существования, чем в Российской Федерации.

Диссертационные исследования призваны не только изучать действующее правовое регулирование соответствующего института, но и выстраивать схему регулирования на будущий период правовой действительности, тем более это характерно для сравнительно новых институтов, органично имплементированных в российскую правовую систему. Таким институтом, без сомнения, является институт финансового уполномоченного или уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг (финансового омбудсмена), а выработанные в ходе проведенного исследования предложения по дальнейшему его развитию и совершенствованию таковы:

1. Наделение финансового уполномоченного дополнительным функционалом в сфере обеспечения добросовестных деловых практик финансовых организаций будет способствовать действенной реализации правозащитной функции и функции по досудебному урегулированию споров потребителей с финансовыми организациями, а также выравниванию конкуренции на финансовом рынке, предполагая сокращение недобросовестных практик со стороны финансовых организаций в отношении потребителей финансовых услуг.

Реализация функции по обеспечению добросовестных деловых практик финансовых организаций приобретет продуктивный характер при эффективном взаимодействии Службы финансового уполномоченного с Банком России, Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными управлениями, а также за счет единообразия и предсказуемости практики финансового уполномоченного, что позволит профессиональным участникам финансового рынка в проактивном порядке корректировать свое взаимодействие с потребителями их услуг.

2. Уместен вопрос о расширении круга тех лиц, которые могут получить защиту со стороны финансового уполномоченного. В круг потребителей финансовых услуг в настоящее время включаются потребители-физические лица, что согласовано с общим подходом законодательства о защите прав потребителей. В частности, Федеральный закон «О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» под потребителем финансовых услуг понимает 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.

Комментируя возможность расширения круга субъектов, которые могут получить защиту с помощью института финансового уполномоченного, выскажем следующее мнение: полагаем, что расширять круг потребителей в контексте применения Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» не следует, иное вступит в противоречие с положениями гражданского законодательства о защите прав потребителей, которые являются

устоявшимися и соответствующими традиционному пониманию категории «потребитель». Вместе с тем, подумать над вопросом расширения сферы действия Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» по кругу лиц вполне допустимо. В перспективе возможно включить в сферу действия закона и иных субъектов, выступающих в качестве «слабой» стороны отношений на финансовом рынке, в частности, это могут быть субъекты малого предпринимательства, розничные инвесторы и т.д.

Кроме того, в контексте защиты прав «слабой» стороны видится целесообразным участие финансового уполномоченного в процедуре урегулирования задолженности заемщиков-физических лиц с профессиональными кредиторами как независимого субъекта, пользующего доверием сторон спора и государства. Участие финансового уполномоченного в данной процедуре должно гарантировать соблюдение прав заемщика, являющегося «слабой» стороной в отношениях с финансовой организацией, и обеспечить достижение баланса интересов сторон.

3. Относительно споров, связанных с банкротством физических лиц, в научной литературе можно встретить некоторые возражения и предложения о включении их в сферу деятельности финансового уполномоченного и, соответственно, распространении действия Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

Как представляется, система защиты прав и законных интересов граждан, которые становятся участниками отношений в сфере несостоятельности (банкротства) по заявлению кредитора – финансовой организации, не является совершенной. В частности, отсутствует какой-либо действенный институт контроля за соблюдением прав должников-физических лиц при реализации процедур несостоятельности.

Предполагается, что именно финансовый уполномоченный может способствовать обеспечению эффективной защиты физического лица, в отношении которого финансовой организацией инициирована процедура банкротства.

4. Следует также отметить, что в текущий период в практической плоскости при рассмотрении исков финансовых организаций и потребителей их услуг, поданных в связи с несогласием с принятым финансовым уполномоченным решением, возникает ряд неурегулированных действующим законодательством вопросов, которые в судебной практике разрешаются с использованием аналогии закона (отдельных положений ГПК РФ), что представляется не соответствующим принципу правовой определенности, а в ряде случаев и принципу процессуальной эффективности, и в конечном счете приводит к затруднениям при реализации сторонами рассмотренного финансовым уполномоченным спора права на судебную защиту.

Видится необходимым устранить имеющийся пробел в действующем правовом регулировании путем дополнения ГПК РФ новым разделом, регулирующим производство по пересмотру решений органов, осуществляющих досудебное урегулирование споров.

Более того, с учетом того, что одной из целей создания института финансового уполномоченного является защита прав потребителей финансовых услуг, высказанное предложение о наделении финансового уполномоченного правом на обращение в суд с иском о прекращении противоправных действий финансовой организации в отношении неопределенного круга потребителей является своевременным и адекватным складывающимся отношениям на финансовом рынке. Наделение финансового уполномоченного соответствующим правом будет способствовать дополнительной защите прав потребителей финансовых услуг путем оперативного пресечения противоправных (в том числе недобросовестных) практик финансовых организаций.

Высказанные предложения могут быть реализованы при условии сохранения как сложной правовой природы института уполномоченного по защите прав потребителей финансовых услуг, так и закрепленной за ним функции по обеспечению баланса частных интересов сторон спора и публичного интереса, заключающегося в защите «слабой» стороны правоотношения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет–портал правовой информации. – URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 07.01.2023).
2. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 29.05.2023) // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
3. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 12.12.2023) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2024) // Собрание законодательства РФ, 05.02.1996, № 6, ст. 492.
4. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 04.08.2023) «О защите прав потребителей» // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 140.
5. Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 04.08.2023) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ, 14.01.1993, № 2, ст. 56.
6. Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О негосударственных пенсионных фондах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2024) // Собрание законодательства РФ, № 19, 11.05.1998, ст. 2071.
7. Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 23.04.2024) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790 (с изм. и доп.).
8. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 19.04.2024) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434.
9. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 19.12.2023) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228 (с изм. и доп.).

10. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.
11. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Собрание законодательства РФ, 10.12.2012, № 50 (часть 4), ст. 6953 (с изм. и доп.).
12. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (ред. 10.07.2023) // СЗ РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.
13. Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ (ред. от 22.06.2024) "О потребительском кредите (займе)" // Собрание законодательства РФ, 23.12.2013, № 51, ст. 6673.
14. Федеральный закон от 03.07.2016 № 230-ФЗ (ред. от 13.12.2024) “О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон “О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях” // СЗ РФ. – 2016. - № 27 (часть I). - Ст. 4163.
15. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023) // СЗ РФ. – 2018. – № 53 (часть I). – Ст. 8427.
16. Указ Президента РФ от 22 июня 2012 г. № 879 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей» // СЗ РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3509.
17. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 (ред. от 22.01.2024) “Вопросы Федеральной службы судебных приставов” // СЗ РФ. – 2004. - № 42. - Ст. 4111.
18. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 05.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты

прав потребителей и благополучия человека» // Собрание законодательства РФ, 12.07.2004, № 28, ст. 2899.

19. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1005 (ред. от 18.10.2023) “Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей” // Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, № 27 (часть II), ст. 5392.

Судебная практика

20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2013 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области "О транспортном налоге" в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // Вестник КС РФ. 2014. № 2.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2024 № 10-П «По делу о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 9, части 6 статьи 16, частей 1 и 4 статьи 18, частей 1, 2 и 11 статьи 20 Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг" в связи с жалобой гражданки Ю.Д. Бронниковой» // Собрание законодательства РФ, 18.03.2024, № 12, ст. 1670.

22. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 08.11.2022 № 31 «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2023. № 1.

23. Обзор судебной практики по делам, связанным с защитой прав потребителей финансовых услуг (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 сентября 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс» / (дата обращения: 19.06.2024).

24. Разъяснения по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 18.03.2020) // URL: www.vsrf.ru/documents/all/28812 (дата обращения: 31.01.2023).

25. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда от 13 декабря 2016 г. по делу № 33-15611/2016.
26. О судебной практике по делам об обжаловании решений финансового уполномоченного // Вестник Службы финансового уполномоченного. – 2022. – № 1 (04). – С. 36 // URL: https://finombudsman.ru/assets/files/46/FIN_FV-01-2022.pdf/ (дата обращения: 23.06.2024).

Иные официальные документы

27. Меморандум о создании евразийского альянса омбудсменов // URL: http://ombusman.beget.tech/меморандум/ (дата обращения: 09.06.2024).
28. Обновленная редакция Руководящих принципов ООН по защите интересов потребителей размещена на официальном сайте ООН http://www.un.org/en/ga/70/resolutions.shtml и ЮНКТАД http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx.
29. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2024 год и период 2025 и 2026 годов одобрены Советом директоров Банка России. Документ подготовлен по статистическим данным на 01.10.2023.
30. Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2019 г. С. 18 // URL: https://finombudsman.ru/assets/files/341/Otchet-o-deyatelnosti-v-2019-godu.pdf (дата обращения: 23.06.2024).
31. Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2020 г. Приложение 1. С. 1 // URL: https://finombudsman.ru/assets/files/528/Otcheto-deyatelnosti-v-2020-godu.pdf (дата обращения: 23.06.2024).
32. Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2021 г. Приложение 1. С. 1 // URL: https://finombudsman.ru/assets/files/1072/Otchet-odeyatelnosti-v-2021-godu.pdf (дата обращения: 23.06.2024).
33. Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2022 г. Приложение 1. С. 1 // URL: https://finombudsman.ru/about/otchetyi-o-deyatelnosti/otchet-za-2022-god.html (дата обращения: 23.06.2024).

34. Отчет о деятельности Службы финансового уполномоченного в 2023 г. Приложение 1. С. 1 // URL: https://finombudsman.ru/about/otchetyi-o-deyatelnosti/otchet-za-2023-god.html (дата обращения: 23.06.2024).
35. 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: 24.04.2024).
36. Перечень поручений от 07.12.2023 № Пр-2417 по итогам совещания Президента Российской Федерации с членами Правительства Российской Федерации 08.11.2023.
37. Письмо Роспотребнадзора от 24.03.2008 № 01/2555-8-32 «Об оптимизации форм и методов работы по рассмотрению обращений потребителей».
38. Положение об общественном примирителе на финансовом рынке (Финансовом омбудсмене) (утв. Советом АРБ, протокол от 20.09.2010 № 2), пункт 3.5 // Вестник Ассоциации российских банков. 2010. № 18.
39. Положение о Консультативном комитете служб финансовых уполномоченных государств - членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) // URL: https://finombudsman.ru/assets/templates/sodfu/img/news/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%BC%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B5%2019.04.2022.pdf (дата обращения: 30.12.2024).
40. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.10.2019 № 468-СФ «О национальной системе защиты прав потребителей».
41. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/517191-6 // СОЗД ГАС «Законотворчество» / (дата обращения: 07.06.2024).

42. Приказ Минюста России от 30.01.2024 № 27 «Об утверждении формы отчета о деятельности по возврату просроченной задолженности, перечня документов и сведений, представляемых профессиональной коллекторской организацией, а также сроков и периодичности их представления» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2024 № 77075).
43. Приказ ФССП России от 26.01.2024 № 11 «Об утверждении Порядка ведения государственного реестра профессиональных коллекторских организаций» (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2024 № 77061)
44. Приказ ФССП России от 18.12.2024 № 820 «Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) профессиональными коллекторскими организациями, кредитными и микрофинансовыми организациями, включенными в перечень кредитных и микрофинансовых организаций, при осуществлении ими действий, направленных на возврат просроченной задолженности, на 2025 год».
45. Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2017 № 1837-р «Об утверждении Стратегии государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года».
46. Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2018 № 481-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 28.08.2017 № 1837-р».
47. Регламент Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена), утвержден Советом АРБ, протокол от 20.09.2010 № 2 // Вестник Ассоциации российских банков. 2010. № 18.
48. Решение Совета службы финансового уполномоченного от 18.12.2020 (протокол № 15) «О размере дифференцированной ставки взносов финансовых организаций» // URL: https://finombudsman.ru/ wp-content/uploads/2020/12/Reshenie-o-razmere-stavki-vznosov-finansovyh-organizatsij-s-01.01.2021.pdf (дата обращения: 01.02.2023).

49. Соглашение о взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10 декабря 2014 г. № БР-Д-59/535/27.
50. Специальное послание Конгрессу о защите интересов потребителей, 15 марта 1962 г (Special message to Congress on protecting consumer interest, 15 March 1962) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028 (дата обращения: 16.06.2024).
51. Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы // см.: распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р.
52. Стратегия повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года // см.: распоряжение Правительства РФ от 24.10.2023 № 2958-р.

Учебники, учебные пособия и монографии

53. Айзикович А.С. Потребности и интересы. Марксистско-ленинская теория исторического процесса. / А.С. Айзикович М.: Наука, 1981.
54. Алексеев С.С. Государство и право: учебное пособие. М.: Проспект, 2014.
55. Аллахвердова О.В., Карпенко А.Д. Медиация – переговоры с участием посредника. СПб, 2007.
56. Аристотель. Никомахова этика /Аристотель. // Сочинения: в 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1994.
57. Арциховский А.В., Борковский В.И. Новгородские берестяные грамоты. – М., 1963 // URL: http://archnov.com/wp-content/uploads/2015/12/NGB62-76VII.pdf (дата обращения: 09.06.2024).
58. Блауберг И. В. Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности. — М., 1969.
59. Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Понятие целостности и его роль в научном познании. — М., 1972.
60. Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода. — М., 1973.

61. Блауберг И. В. Проблема целостности и системный подход. — М.: Эдиториал УРСС, 1997. — (Философы России XX века). — ISBN 5-901006-08-9.
62. Бодрийяр Ж. Общество потребления: его мифы и структура. – Москва: Издательство АСТ, 2020.
63. Большая российская энциклопедия: В 35 т. – М., 2015. – Т. 30.
64. Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном /Дж. Бьюкинен // Нобелевские лауреаты по экономике. Джейсм Бьюкенен. М.: Таурус Альфа, 1997.
65. Великий Новгород. История и культура IX–XVII веков: энциклопедический словарь. – СПБ.: Нестор – История, 2007 // URL: https://rusneb.ru/catalog/000200_000018_RU_NLR_bibl_1354597 (дата обращения: 09.06.2024).
66. Гегель. Философская пропедевтика // Работы разных лет. В 2 т. Т. 2 / сост., общ. ред. А.В. Гулыги. / Гегель. М.: Мысль, 1971.
67. Гиппенрейтер Ю.Б. Введение в общую психологию: курс лекций. / Ю.Б. Гиппентрейтер. М.: ЧеРо, 2001.
68. Грибанов В.П. Интерес в гражданском праве / В.П. Грибанов // Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2000.
69. Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. Монография / Сер. 28 Актуальные монографии. (2-е изд., пер. и доп) Москва, 2020.
70. Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации. Учебное пособие / Сер. 76 Высшее образование. (4-е изд., пер. и доп) Москва, 2024.
71. Давидович В.Я. Общество и личность / В.Я. Давидович. М.: Высшая школа, 1962. С. 12.
72. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т Т. 2 О. / В. И. Даль. М.: РИПОЛ классик, 2006. С. 45.
73. Демиргуч-Кунт А. Финансовые услуги для всех? Стратегии и проблемы расширения доступа / Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишерз, 2011. — С. 42.

74. Зайцев А.И., Кузнецов Н.В., Савельева Т.А. Негосударственные процедуры урегулирования правовых споров: Учебное пособие. – Саратов: СГАП, 2000.
75. Зайцев А.И. Проблемные аспекты третейского судопроизводства в России. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007.
76. Защита прав потребителей финансовых услуг / М.Д. Ефремова, В.С. Петрищев, С.А. Румянцев и др.; отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. М.: Норма, Инфра-М, 2010. – 368 с.
77. Здравомыслов А.Г. Потребности. Интересы. Ценности. / А.Г. Здравомыслов. М., 1986.
78. Кант И. Критика практического разума / И. Кант // Основы метафизики нравственности. М.: Мысль, 1999.
79. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник 5-е изд., переаб. и доп. М.: Проспект, 2014.
80. Коршунов Н.М. Избранные труды / (сост. А.П. Горелик, М.В. Маматов, О.Г. Синатрова; вступит. ст. В.П. Камышанского, Ю.С. Харитоновой); Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 308 с. – (Научные труды ученых Генеральной прокуратуры Российской Федерации).
81. Кошелев В.П. Экономические интересы при социализме и формы их реализации / В.П. Кошелев. М.: Изд-во МГУ, 1978.
82. Кредитные организации в России: правовой аспект / отв. ред. Е. А. Павлодский. М., 2006.
83. Куницын А.П. Историческое изображение древнего судопроизводства в России. – СПб., 1843 // URL: https://naukaprava.ru/catalog/435/437/2093/17897 (дата обращения: 09.06.2024).
84. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001.

85. Лекторский В.А. Объект /В.А. Лекторский // Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Институт философии РАН; Национальный общественно-научный фонд. 2-е изд.: испр. и доп. М.: Мысль, 2010. URL: https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASHe582cc684b992ce2c8eae5 (дата обращения 16.06.2024).
86. Леонтьев А. Н. Лекции по общей психологии. / А.Н. Леонтьев. М.: Смысл, 2001.
87. Лукьяновская О.В., Мельниченко Р.Г. Основы юридической конфликтологии и медиации. – Волгоград, 2011.
88. Маркс К. Энгельс Ф. Немецкая идеология // Маркс К., Энгельс Ф. Полное собрание сочинений. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1955. Т. 3.
89. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. / Н.И. Матузов. Саратов: Изд. Саратовского университета, 1972.
90. Механизмы защиты интересов участников финансового рынка: Коллективная монография // Под ред. д-ра экон. наук, проф. Е.М. Поповой. СПб.: Изд-во МБИ, 2012.
91. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2014.
92. 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.
93. Общая теория систем: основы, развитие, применение // General System theory: Foundations, Development, Applications. — 1st ed. — N. Y.: George Braziller, lnc., 1968. — 289 p.
94. Ожегов С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: ООО «А ТЕМП», 2006. С. 249.

95. Ойгензихт В.А. Воля и волеизъявление / В.А. Ойгензихт. Душанбе: Дониш, 1983.
96. Пассек Е.В. Неимущественный интерес в обязательстве / Е.В. Пассек // Неимущественный интерес и непреодолимая сила в гражданском праве. М.: Статут, 2003.
97. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право: учебник для магистров. М.: Проспект, 2016. - 448 с.
98. Свердлык Г.А. Гражданско-правовые способы сочетания общественных, коллективных и личных интересов /Г.А. Свердлык. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1980.
99. Синайский В.И. Русское гражданское право / В.И. Синайский. М.: Статут, 2002.
100. Ситдикова Р.И. Обеспечение частных, общественных и публичных интересов авторским правом. / Р.И. Ситдикова М.: Статут, 2013.
101. Спектор Е.И. Публичные и частные интересы в финансовом праве: теоретический аспект / Е.И Спектор // Публичные и частные интересы в финансовом праве. М.: ИЗиСП, 2013.
102. Философский словарь. 2012-2024 год // http://www.harc.ru/slovar/.
103. Финансовое право: учебник. Отв. ред. Е.Ю. Грачева, О.В. Болтинова. М., Проспект, 2023.
104. Финансовое право: учебник. Отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. М., 2017.
105. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права: в 2 т. / Под ред. К.И. Батыра, Е.В. Поликарповой. М., 1996. Т. 1. С. 25-55.
106. Хрестоматия по истории Древнего Востока / перевод В.А. Якобсона в частичной обработке А.А. Немировского - М., 1980. Т. 1. С. 152-177 // https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/hammurap.htm.
107. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой, Р.Е. Артюхина. – Москва: Проспект, 2024.

108. PricewaterhouseCoopers. Мировой опыт использования института финансового омбудсмена и перспективы его использования в России: аналитический доклад.

Научные статьи

109. Анисимова Л.В. Особенности статуса и перспективы развития института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Омбудсмен. – 2014. – № 2. – С. 12.

110. Артемов Н.М., Корнев А.Д. Виды парафискальных платежей // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2017. №8 (36).

111. Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 36 – 47.

112. Бельский К.С. Истоки и обзор российского финансового права от образования Древнерусского государства до начала XX века // Государство и право. 2014. № 10.

113. Богдан В.В. Частноправовые и публично-правовые начала регулирования защиты прав потребителей в России // Политика и общество. 2014. № 11(119). С. 1404 – 1411.

114. Большова А.К. О примирительной процедуре с участием посредника // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 98 – 103.

115. Бондаренко Л. Интерес как категория политической экономии / Л. Бондаренко // Экономические науки. 1970. № 8.

116. Бочкарева Е.А. Негосударственные институты защиты прав и законных интересов участников финансовых правоотношений: российский и зарубежный опыт // Актуальные проблемы административного и финансового права. Сборник статей. Выпуск второй / Отв. ред. Е.А. Бочкарева, Л.В. Бутько; СКФ ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия». – Краснодар: Издательский Дом – Юг, 2019.

117. Брикс Л., Макки К. Регулирование защиты прав потребителей в регионах с ограниченным доступом к финансовым услугам: возможности для содействия ответственному финансированию // CGAP. — 2010. — № 60.

118. Васильчикова Д.М. Финансовый Омбудсмен: зарубежный опыт “Интервью с М.А. Кандыбой, Д.В. Чиркиным”// Банковское право. 2012.

119. Вишневский А.А. Финансовый уполномоченный vs финансовый омбудсмен: об эффективности институтов защиты прав потребителей финансовых услуг // Закон. – 2018. – № 9. – С. 58–65.

120. Воронин Ю.В. Институт финансового омбудсмена как инструмент совершенствования процедуры урегулирования типовых споров на финансовом рынке (попытка индуктивного анализа) // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 49 - 59.

121. Воронин Ю.В., Беляковская (Ерофеева) О.В. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг и актуальные вопросы судебной практики по делам с их участием // Российский судья. 2021. № 3. С. 18 – 24.

122. Воронин Ю.В. Три года на защите прав потребителей // Вестник Службы финансового уполномоченного. – 2022. – № 3 (06).

123. Воронин Ю.В. Роль института финансового уполномоченного в защите прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // Цивилист. 2023. № 6. С. 17 – 24.

124. Грачева Е.Ю. Публичность и ее влияние на развитие финансового права // Статья в сборнике трудов конференции “Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем”. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 4 ч. Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – Том. Часть 1. С. 3-15.

125. Губин Е.П. Понятие интереса в гражданском праве / Е.П. Губин // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1980. № 4.

126. Гузнов А.Г., Медведев А.В., Чистюхин В.В. Урегулирование несостоятельности страховых организаций: подход российского права // Финансовое право. 2017. № 8. С. 3 - 9.

127. Давыденко Д.Л. Примирительные процедуры в российской правовой культуре: мировой ряд – особый способ урегулирования споров в Новгородской республике в XI–XV вв. // Третейский суд. – СПб., 2011. – № 3. – С. 157–169.

128. Дилбалдян СА. Законный или любой интерес подлежит защите в уголовном судопроизводстве (Сравнительное правовое исследование уголовного процесса России и Армении) / С.А. Дилбалдян. // Российский судья. 2010. № 11.

129. Дураев Т.А., Тюменева Н.В. Правовая природа как категория правоведения // Вестник СГЮА. 2022. № 6 (149). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/ pravovaya-priroda-kak-kategoriya-pravovedeniya (дата обращения: 28.01.2023).

130. Зайков Д.Е. Досудебный порядок урегулирования споров с участием финансового уполномоченного: проблемы процессуального характера // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 18(2). – С.94–102.

131. Замошкин Ю. А. Частная жизнь, частный интерес, частная собственность / Ю.А. Замошкин // Вопросы философии. 1991. № 2. С. 12.

132. Институт финансового омбудсмена в мире // Журнал «Европейский омбудсмен (народный адвокат)» // URL: http://euro-ombudsman.org/researches/legal/institutfinansovogo-ombudsmena-v-mire / (дата обращения: 15.06.2024).

133. Керимов Д.А. Потребность, интерес и право / Д.А. Керимов // Правоведение. 1971. № 4.

134. Кириллова И.А. Правовой статус финансового уполномоченного в страховых правоотношениях // Гражданское право. – 2021. – № 3. – С. 20–22.

135. 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.

136. Климов В.В. Правовая природа института финансового уполномоченного в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18. - № 4. – С. 61-68.

137. Князев В.В., Куфтырев А.И., Фетисов А.С. О природе интереса как социологического явления / В.В. Князев, А.И. Куфтырев, А.С. Фетисов // Вестник Московского университета. Сер. 7: Философия. 1968. № 4.

138. Козюк М.Н. Медиация как вид социальной помощи (к постановке проблемы) // Социальная защита. 2018. № 2. С. 11 – 15.

139. Колесников Ю.А., Бочарова Н.Н. Особенности правового положения финансового омбудсмена в России и зарубежных странах: теоретико-методологический аспект // Историческая и социально-образовательная мысль. Краснодар, 2015. Т. 7. № 6

140. Корженевская Н. В. Эволюция правовой концепции омбудсмена: от XIX к XXI столетию // Вестник СурГУ. 2015. № 2 (8). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-pravovoy-kontseptsii-ombudsmena-ot-xix-k-xxistoletiyu (дата обращения: 22.01.2023).

141. Крайнова О.И. Сервис в приоритете // Вестник Службы финансового уполномоченного. – 2022. – № 2 (05). – С. 30–31 // URL: https://finombudsman.ru/assets/templates/sodfu/files/FV-02-2022-All-ENDWEB.pdf (дата обращения: 23.06.2024).

142. Кулаков В. В. Проблемы квалификации злоупотребления правом в теории и на практике / В.В. Кулаков // Арбитражное правосудие в России. 2009. № 4.

143. Левушкин А.Н. Медиация в предпринимательской деятельности: проблемы эффективности правоприменения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 7. С. 138 – 145.

144. Липка Д.В. Особенности законодательного регулирования деятельности по защите прав потребителей в США / Д. В. Липка // Образование и право. – 2023. – № 1. – С. 370-375. – DOI 10.24412/2076-1503-2023-1-370-375. – EDN PGOLFB.

145. Медведев П.А. Финансовый омбудсмен: откуда к нам пришел и какие у него шансы на российской почве // Деньги и кредит. 2012. № 11.

146. Ненашев М.И. Идеи феноменологии Эдмунда Гуссерля // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2013. № 4-1. С. 11-17.

147. Осипова Е.В. Система защиты прав потребителей в России: к 30-летию антимонопольных органов РФ / Е. В. Осипова // Социальные новации и социальные науки. – 2020. – № 2(2). – С. 127-139. – DOI 10.31249/snsn/2020.02.07. – EDN DHKKLC.

148. Пастушенко Е.Н., Земцова Л.Н. Центральный банк Российской Федерации как орган по защите прав потребителей финансовых услуг в системе обеспечения государственного суверенитета // В сб. «Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность». Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 2023.

149. Рехтина И.В. Медиация в России как альтернативный способ разрешения споров и элемент интеграции в Европейское сообщество // Юрист. – 2012. – № 11.

150. Рождественская Т.Э. Система защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации // Актуальные вопросы права в банковской сфере: материалы Междунар. банк. форума, 24-25 сент. 2020 г. – Текст : электронный / М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Самар. нац. исслед. ун-т им. С.П. Королева, Самар. гос. эконом. ун-т, Сбербанк России, редкол. В.Д. Богатырев [и др.]. – 2020. - С. 463 - 473.

151. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Особенности правового статуса финансового уполномоченного // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 10 (50). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osobennostipravovogo-statusa-finansovogo-upolnomochennogo (дата обращения: 28.01.2023).

152. Рыбакова С.В. Изменение социального облика финансового права на рубеже XX–XXI веков // Актуальные проблемы государства и права. 2024. №1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/izmenenie-sotsialnogo-oblika-finansovogo-prava-na-rubezhe-hh-hhi-vekov (дата обращения: 01.04.2025).

153. Рыжановская Л.Ю. Механизм правовой защиты потребителей финансовых услуг // URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2013/1/statii/2013_01_06.pdf (дата обращения: 16.06.2024).

154. Ситник А.А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8. С. 103 - 115.

155. Субочев В.В. Законные интересы: основы теории / В.В. Субочев // Государство и право. 2009. № 5.

156. Третейский суд по мысли Державина // Журнал Министерства юстиции. – СПб., 1862. – Т. 13. – С. 183–185. // URL: https://naukaprava.ru/catalog/435/1596/20006/ (дата обращения: 09.06.2024).

157. Тропская С.С. Право финансового рынка: основные этапы эволюции // Финансовое право и управление. 2014. № 3.

158. Тропская С.С. Публичное право финансового рынка в системе финансового права России // Государство и право. 2017. № 3.

159. Тропская С.С. Финансовый уполномоченный как субъект публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2020. № 7. С. 10-14.

160. Тропская С.С. Субъекты публичного права финансового рынка: понятие и виды // Государство и право. 2020. № 9. С. 41 – 49.

161. Тропская С.С. О некоторых вопросах теории публичного права финансового рынка //Финансовое право. 2022. № 6.

162. Хабибуллин Т.М. Основные этапы развития метрологической службы в России // Символ науки. 2016. № 2-1. // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-etapy-razvitiya-metrologicheskoy-sluzhby-v-rossii.

163. Шамликашвили Ц.А. Внедрение медиации в России // URL: http://www.mediacia.com/publications/81.html (дата обращения: 09.06.2024).

164. Шекунова Ю. В. Национальная система защиты прав потребителей: понятие и механизмы осуществления защиты / Ю. В. Шекунова // Вестник Уральского

института экономики, управления и права. – 2022. – № 2(59). – С. 61-68. – EDN QOPENN.

165. Шиян А.А. Особенности гуссерлевского подхода к исследованию мира как целого // В книге: Трансцендентальный поворот в современной философии (6): трансцендентализм как «измененный метод мышления [в метафизике]», модусы и перспективы трансцендентальной метафизики. Тезисы 6-го международного научного семинара. Отв. ред. С.Л. Катречко, А.А. Шиян, сост. М.О. Орлов. Москва, 2021. С. 51-54.

Диссертации и авторефераты диссертаций

166. Агаджанян О.И. Личный экономический интерес в системе производственных отношений: вопросы теории и практики: дисс. … канд. эконом. наук /Агаджанян О.И. Ереван, 1986.

167. Бегаева А.А. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук // Бегаева А.А., Москва, 2004.

168. Бит-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: автореф. дисс. … доктора юрид. наук / Бит-Шабо И.В. Саратов, 2015.

169. Богатырев Ф.О. Обязательство с нематериальным интересом: дисс. … канд. юрид. наук. / Богатырев Ф.О. М., 2003.

170. Богдан В.В. История становления законодательства о защите прав потребителей и практике его применения в России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Богдан В.В. - Курск, 2006.

171. Богданов С.А. Формирование познавательного интереса у старшеклассников в дидактической компьютерной среде: автореф. дисс. ... канд. пед. наук. / Богданов С.А. Волгоград, 2002.

172. Гаймалеева А. Т. Гражданско-правовая охрана интереса должника в договорном обязательстве: дисс. … канд. юрид. наук / Гаймалеева А. Т. Уфа, 2017.

173. Голубничий А.И. Предпринимательская деятельность как объект правового регулирования: автореферат диссертации канд. юрид. наук. М., 2004.

174. Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: Дис. … докт. юрид. наук. М., 2005.

175. Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва, 2016.

176. Данилов В.В. Защита прав потребителя в системе конституционных прав человека в России / автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право. Москва, 2009.

177. Дзгоева Б.О. Соотношение частных и публичных интересов в правовом регулировании рекламы: автореф. дисс. … канд. юрид. наук / Дзгоева Б.О. М., 2008.

178. Косаренко Н.Н. Реализация государственных интересов в страховой деятельности: дисс. … канд. юрид. наук. / Косаренко Н.Н.. М.: 2006.

179. Логинова Л.В. Институционализация экономических интересов в России: дисс. … канд. юрид. наук / Логинова Л. В. Саратов, 2004.

180. Романовский С. В. Принцип сочетания частноправовых и публично-правовых интересов: дисс. … канд. юрид. наук. М., 2008.

181. Семин А.В. Сущность и содержание понятия «интерес» в социологии: автореф. дисс. … канд. социол. наук / Семин А.В. Казань, 1995.

182. Софронов Е.П. Уголовно-правовая защита частного интереса в Российской Федерации: дисс. … канд. юрид. наук. / Софронов Е.П. М., 2005.

183. 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.

184. 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.

185. Тюрина Н.Е. Публичный интерес в международном торговом праве: дисс. ... докт юрид. наук / Тюрина Н.Е. Казань, 2016.

186. Улаева Н.Л. Категория интереса в частном праве: историко-правовое исследование: дисс. … канд. юрид. наук / Улаева Н.Л. Краснодар, 2007.

187. Урмансова М.Е. Социально-философская характеристика категории «интерес»: автореф. дисс. … канд. философ. наук Урмансова М.Е. Казань, 1983.

Иностранные источники

188. Amended and restated consolidation of by-law no. 1 and by-law no. 2 of Ombudsman for banking services and investments / ombudsman des services bancaires et d’investissement // URL: https://www.obsi.ca/media/1dznmyaz/108469759_v-6-_obsi-by-laws-2024.pdf (дата обращения: 12.07.2024).

189. Bayerisches Gesetz zur obligatorischen auBergerichtlichen Streitschlichtung in Zivilsachen (Bayerisches Schlichtungsgesetz - BaySchlG) // GVBL. P. 268.

190. Compensi dei membri dei college // Banca d’Italia // URL: http://www.arbitrobancariofinanziario.it/documenti/compensiMembriCollegi/Compensi.pdf (дата обращения: 15.06.2024).

191. Der Ombudsmann der privaten Banken. Tätigkeitsbericht 2023. // URL: https://bankenombudsmann.de/taetigkeitsbericht/tatigkeitsbericht-2023/statistischer-jahresruckblick-2023/durchschnittliche-dauer-des-verfahrens-2023/ (дата обращения: 20.06.2024).

192. Financial Ombudsman Service. Financial Ombudsman Service Funding // URL: https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/FEES/5.pdf (дата обращения: 30.12.2024).

193. Financial Ombudsman Service. Our 2022/23 Plans and Budget. // URL: https://www.financial-ombudsman.org.uk/files/323909/Financial-Ombudsman-Service-Plans-and-Budget-2022-23.pdf (дата обращения: 30.12.2024).
194. Financial Ombudsman Service. Our 2025/26 Plans and Budget. Consultation paper // URL: https://www.financial-ombudsman.org.uk/files/324541/Financial-Ombudsman-Service-Plans-and-Budget-Consultation-2025-26.pdf (дата обращения: 30.12.2024).
195. Instrument of Government (1809) // URL: https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/se/se122en.html (дата обращения: 03.02.2023).
196. 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: 01.11.2021).
197. Parliamentary Ombudsmen (JO). Tasks and role // URL: https://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentaryagency (дата обращения: 03.02.2023).
198. Part XVI Schedule 17th of the Financial Services and Markets Act 2000 (as amended) // URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/part/XVI (дата обращения: 01.12.2022).
199. Rao H. (1998). Caveat Emptor: The Construction of Nonprofit Consumer Watchdog Organizations. American Journal of Sociology, 103(4), 912–961. doi:10.1086/231293.
200. Sancinito Jane Elizabeth. Merchants In The Later Roman Empire (2018). Publicly Accessible Penn Dissertations. 2703 // URL: https://repository.upenn.edu/edissertations/2703 (дата обращения: 03.03.2023).
201. Terms of reference. Ombudsman for Banking Services and Investments (OBSI) // URL: https://www.obsi.ca/media/be3nxlti/obsi-terms-of-reference-june-2022-amendments_en.pdf (дата обращения: 12.07.2024).

Интернет-ресурсы

202. Гарегин Тосунян на 79-й Открытой дискуссии: «У истоков создания института финансового омбудсмена в России стояла АРБ» // URL: https://arb.ru/arb/press-on-arb/garegin_tosunyan_na_79_y_otkrytoy_diskussii_u_istokov_sozdaniya_instituta_finans-10667867/ (дата обращения: 08.06.2024).

203. ГИС ЗПП. Памятка по финансовым услугам, разграничение полномочий // URL: https://zpp.rospotrebnadzor.ru/handbook/finance/memos/210401 (дата обращения: 16.06.2024).

204. Главный финансовый уполномоченный создал методологический комитет // URL: https://finombudsman.ru/finnews/glavnyj-finansovyj-upolnomochennyj-sozdal-metodologicheskij-komitet.html // (дата обращения: 08.09.2024).

205. Информационный ресурс «Финансовая культура» // URL: https://fincult.info/ (дата обращения: 16.06.2024).

206. История развития медиации // URL: http://mosmediator.narod.ru/index/0-2318// (дата обращения: 09.06.2024).

207. Медиация в России. Почему до обращения спорящих сторон в суд они так редко прибегают к процедуре медиации? // URL: https://zakon.ru/blog/2020/11/09/mediaciya_v_rossii_pochemu_do_obrascheniya_sporyaschih_storon_v_sud_oni_tak_redko_pribegayut_k_proce (дата обращения: 14.06.2024).

208. Официальный сайт Австралийской организации потребителей (CHOICE) // URL: https://www.choice.com.au (дата обращения: 05.08.2023).

209. Официальный сайт Ассоциации потребителей Канады (CAC) // URL: http://www.consumer.ca/en (дата обращения: 05.08.2023).

210. Официальный сайт Банка России. Защита прав потребителей финансовых услуг // URL: https://www.cbr.ru/protection_rights (дата обращения: 16.06.2024).

211. Официальный сайт Банка России. Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг // URL: https://www.cbr.ru/about_br/bankstructute/szpp/ (дата обращения: 16.06.2024).

212. Официальный сайт Международной организации потребителей // URL: https://www.consumersinternational.org/ (дата обращения: 16.06.2024).

213. Официальный сайт Национальной Ассоциации Профессиональных Коллекторских Агентств // URL: https://napca.ru/ob-assotsiatsii/ (дата обращения 26.01.2025).

214. Официальный сайт Нидерландского союза потребителей (Consumentenbond) // URL: https://www.consumentenbond.nl (дата обращения: 05.08.2023).

215. Официальный сайт Омбудсмена Канады по банковским услугам и инвестициям. OBSI becomes sole banking ombudsman for Canadian customers of federally regulated banks. // URL: https://www.obsi.ca/en/news/posts/obsi-becomes-sole-banking-ombudsman-for-canadian-customers-of-federally-regulated-banks/#:~:text=From%20today%2C%20OBSI%20will%20be,for%20consumers%20across%20the%20country (дата обращения: 12.12.2022).

216. Официальный сайт омбудсмена частных банков Германии. Правила процедуры омбудсмена частных банков Германии // URL: https://bankenombudsmann.de/geschaeftsstelle/verfahrensordnung (дата обращения: 15.06.2024).

217. Официальный сайт ОООП «ФинПотребСоюз» // URL: https://finpotrebsouz.ru/o-nas/regionalnye-podrazdeleniya (дата обращения: 16.06.2024).

218. Официальный сайт Президента РФ // URL: http:// www.kremlin.ru/transcripts/14088 (дата обращения: 09.06.2024).

219. Официальный сайт Президента РФ // URL: http://kremlin.ru/events/president/news/54328 (дата обращения: 16.06.2024).

220. Официальный сайт Президента РФ // URL: http://www.kremlin.ru/assignments/2823 (дата обращения: 09.06.2024).

221. Официальный сайт Службы потребительского обслуживания граждан Великобритании (Citizens Advice service) // URL: https://www.citizensadvice.org.uk (дата обращения: 05.08.2023).

222. Официальный сайт Службы финансового омбудсмена Великобритании // URL: https://www.ombudsman.org.uk (дата обращения: 30.12.2024).

223. Официальный сайт Службы финансового омбудсмена Великобритании. Governance and funding // URL: https://www.financial-ombudsman.org.uk/who-we-are/governance-funding (дата обращения: 30.12.2024).

224. Официальный сайт Службы финансового омбудсмена Великобритании. Half-yearly complaints data: H1 2024. // URL: https://www.financial-ombudsman.org.uk/data-insight/half-yearly-complaints-data/half-yearly-complaints-data-h1-2024 (дата обращения: 07.11.2024).

225. Официальный сайт Службы финансового омбудсмена Великобритании. How long it takes. // URL: https://www.financial-ombudsman.org.uk/consumers/expect/how-long-it-takes (дата обращения: 01.07.2024).

226. Официальный сайт Союза общественных объединений «Международная конфедерация обществ потребителей» // URL: https://konfop.ru/ (дата обращения: 16.06.2024).

227. Официальный сайт Союза потребителей России // URL: http://souz-potrebiteley.ru/ (дата обращения: 16.06.2024).

228. Официальный сайт Союза потребителей США (Consumers union) // URL: https://www.consumerreports.org (дата обращения: 05.08.2023).

229. Официальный сайт финансового уполномоченного. Консультативный комитет Служб финансовых уполномоченных государств-участников ЕАЭС. Государства-участники. // URL: https://finombudsman.ru/konsultativnyij-komitet-sluzhb-finansovyix-upolnomochennyix-gosudarstv-uchastnikov-eaes/gosudarstva-uchastniki.html (дата обращения: 30.12.2024).