

Котляров И.В.,

студент,

4 курс, юридический факультет

Самарский университет государственного управления

«Международный институт рынка»,

Россия, г. Самара

Научный руководитель: Кошелев Д.А.,

доцент каф. конституционного и административного права доцент каф.

гуманитарных, правовых и естественнонаучных дисциплин

Россия, г. Самара

**ФИНАНСОВЫЙ УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ
ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ: АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Аннотация: статья посвящена анализу института финансового уполномоченного в России как механизма досудебного урегулирования споров потребителей с финансовыми организациями. Выявлены системные проблемы: обязательность досудебного этапа, создающая дополнительный барьер; массовое обжалование решений финансовыми организациями с приостановлением исполнения; неопределенность правовой природы решений; пробелы в компетенции. Предложены конкретные законодательные изменения для повышения эффективности института.

Ключевые слова: финансовый уполномоченный, потребители финансовых услуг, досудебное урегулирование, исполнение решений, обжалование, страхование, микрофинансовые организации.

Annotation: *the article is devoted to the analysis of the institution of the financial commissioner in Russia as a mechanism for the pre-trial settlement of consumer disputes with financial institutions. Systemic problems have been identified: the mandatory pre-trial stage, which creates an additional barrier; massive appeals against decisions by financial organizations with suspended execution; uncertainty of the legal nature of decisions; gaps in competence. Specific legislative changes have been proposed to improve the effectiveness of the institute.*

Keywords: *financial commissioner, consumers of financial services, pre-trial settlement, enforcement of decisions, appeal, insurance, microfinance organizations.*

Институт финансового уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг представляет собой относительно новый для российской правовой системы механизм досудебного урегулирования споров между гражданами и финансовыми организациями. Данный институт был введен в действие с 2019 года в рамках реализации Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» от 04.06.2018 № 123-ФЗ [1] (далее ФЗ № О финансовом уполномоченном) и призван разгрузить судебную систему, а также обеспечить более оперативное и доступное восстановление нарушенных прав потребителей. Финансовый уполномоченный выступает в качестве независимого посредника, рассматривающего обращения граждан по спорам, возникающим из договоров потребительского кредитования, страхования, оказания иных финансовых услуг. Несмотря на позитивные цели создания данного института, практика его деятельности выявила целый ряд системных проблем, требующих глубокого научного осмысления.

Актуальность темы обусловлена, во-первых, тем, что ежегодно растет количество обращений граждан к финансовому уполномоченному, что свидетельствует о востребованности данного механизма, но одновременно

обнажает недостаточную правовую грамотность населения и несовершенство досудебных процедур урегулирования споров в самих финансовых организациях. Во-вторых, на практике возникают серьезные трудности, связанные с правовым статусом решений финансового уполномоченного, механизмом их исполнения, а также с возможностью обжалования. В-третьих, остаются дискуссионными вопросы о пределах компетенции финансового уполномоченного, о видах финансовых услуг и субъектов, подпадающих под его юрисдикцию.

Деятельность финансового уполномоченного в Российской Федерации является предметом оживленных научных дискуссий. Как справедливо отмечает Е.Г. Комарова, данный институт занимает пограничное положение между административным и гражданским процессуальным правом, поскольку сочетает в себе черты органа досудебного разрешения споров и элемента квазисудебного контроля [2, с. 45].

В соответствии с законом, финансовый уполномоченный не является государственным органом, однако его статус предполагает наличие публично-правовых полномочий по принятию обязательных для сторон решений. Данная двойственность порождает проблему определения места финансового уполномоченного в системе органов защиты прав потребителей.

Представляется, что законодателю не удалось определить иерархический порядок применительно к финансовому уполномоченному, судами общей юрисдикции и контрольными органами (Банком России, Роспотребнадзором), что создает риски конкуренции компетенций и противоречивости правоприменительной практики.

Обращение к финансовому уполномоченному для потребителей финансовых услуг является обязательным досудебным этапом по большинству категорий споров, за исключением требований о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также споров, связанных с

оборотом объектов недвижимого имущества и отдельными видами услуг, прямо поименованными в ст. 15 ФЗ О финансовом уполномоченном.

Данное требование об обязательном первичном обращении к финансовому уполномоченному, по замыслу законодателя, должно было снизить нагрузку на судебную систему, однако на практике привело к появлению дополнительного бюрократического барьера для граждан, особенно в ситуациях, когда финансовый уполномоченный принимает решение не в пользу потребителя, и последний вынужден обращаться в суд, теряя время, установленное ст. 25 ФЗ О финансовом уполномоченном для рассмотрения обращения (15 рабочих дней, а по отдельным категориям – до 30 рабочих дней) [3, с. 203; 2].

Существенной проблемой в деятельности финансового уполномоченного следует считать сохраняющуюся неопределенность в вопросах его компетенции. Ст. 2 ФЗ О финансовом управляющем относит к его ведению споры по договорам потребительского кредитования, страхования (кроме страхования жизни на случай смерти и некоторых иных исключений), договорам банковского вклада, договорам оказания услуг по переводу денежных средств, а также по некоторым иным договорам. Однако, за рамками компетенции финансового уполномоченного остаются споры, связанные с инвестиционными продуктами, паевыми инвестиционными фондами и индивидуальными инвестиционными счетами, что оставляет значительный сегмент финансового рынка без досудебной защиты, вынуждая потребителей сразу обращаться в судебные органы за разрешением своего спора, что создает дополнительную и весьма значительную нагрузку на судебный корпус.

Кроме того, вызывает трудности определение момента, с которого финансовый уполномоченный вправе рассматривать спор: согласно ст. 18 ФЗ О финансовом уполномоченном, потребитель должен сначала направить претензию финансовой организации, и лишь после ее отклонения или

истечения срока для ответа (15 рабочих дней) – обращаться к финансовому управляющему [2]. При этом, как верно отмечает Е.В. Чупрова, многие финансовые организации намеренно затягивают рассмотрение поступающих к ним претензий, ограничиваясь подготовкой бессодержательных и схоластичных ответов, что превращает данное требование, скорее, в формальность, нежели в реальную попытку мирного урегулирования [4, с. 58].

Наиболее острой проблемой, как представляется, является исполнение решений финансового уполномоченного. Согласно ст. 23 ФЗ О финансовом уполномоченном его решение вступает в силу через 10 рабочих дней со дня подписания и подлежит добровольному исполнению финансовой организацией в срок, указанный в решении (обычно 10 рабочих дней). В случае неисполнения финансовый уполномоченный выдает лицу, обратившемуся к нему, удостоверение, имеющее статус исполнительного документа.

На первый взгляд, данный механизм вполне понятен и не вызывает нареканий. Однако, как показывает анализ правоприменительной практики, проведенный О.Н. Ермаковой, финансовые организации активно используют механизм обжалования решений финансового уполномоченного в судебном порядке, предусмотренный ст. 26 указанного выше нормативного правового акта, что автоматически приостанавливает исполнение решения до вступления судебного акта в законную силу [5, с. 134]. Иными словами, даже выиграв дело у финансового уполномоченного, потребитель не получает денежные средства месяцами, пока финансовая организация оспаривает решение в суде.

Более того, по данным Банка России более 40% решений финансового уполномоченного обжалуются финансовыми организациями, причем в 70% случаев суды встают на сторону финансовых организаций, что ставит под сомнение качество и беспристрастность решений самого омбудсмена [6, с. 27]. Показательным в данном отношении является Определение Судебной

коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.05.2022 № 48-КГ22-4-К7. В данном деле страховщик оспорил решение финансового уполномоченного о доплате страхового возмещения в размере 15 900 руб.. Суд первой инстанции и апелляция признали решение омбудсмана незаконным, взыскав с потребителя полученную сумму как неосновательное обогащение, однако Верховный Суд РФ отменил эти акты, подчеркнув, что решение финансового уполномоченного является актом разрешения гражданско-правового спора, и суд не вправе автоматически квалифицировать выплаченные по нему суммы как неосновательное обогащение без отмены самого решения омбудсмана [7].

Данный прецедент наглядно демонстрирует не только высокую вероятность судебной отмены решений финансового уполномоченного, но и обнажает серьезные расхождения в подходах судов различных инстанций к правовой природе его актов. Это порождает серьезную проблему доверия к институту: для потребителя обращение к финансовому уполномоченному не гарантирует быстрого восстановления прав, а для финансовой организации – это еще один этап перед судом, который зачастую позволяет затянуть выплаты.

Взаимодействие финансового уполномоченного с судами также нельзя признать безупречным. Ч. 3 ст. 25 ФЗ О финансовом уполномоченном предусматривает, что потребитель, в случае несогласия с решением финансового уполномоченного, вправе обратиться в суд в течение 30 дней после вступления решения в силу [2]. При этом суд не связан решением финансового уполномоченного и рассматривает дело по существу. На практике это приводит к тому, что институт финансового уполномоченного лишается самостоятельной доказательственной силы: ни выводы, ни экспертизы, проведенные им в рамках рассмотрения конкретного обращения, судами, как правило, не учитываются, что требует от потребителя заново аргументировать свою позицию.

Проблема усугубляется также и отсутствием единообразной практики правоприменения. Так, одни суды признают решения финансового уполномоченного в качестве надлежащего досудебного урегулирования, другие – требуют от потребителей дополнительных доказательств в обоснование своей правоты, наконец, третьи – отказывают в принятии исков, если потребитель не пропустил установленный 30-дневный срок.

Такая неопределенность нарушает принцип правовой определенности и создает риски злоупотребления правом как со стороны потребителей, так и со стороны финансовых организаций [8, с. 152].

Ответственность финансовых организаций за неисполнение решений финансового уполномоченного предусмотрена ст. 24 ФЗ О финансовом уполномоченном в виде неустойки (1% от суммы требования за каждый день просрочки) и штрафа в размере 50% от суммы, присужденной потребителю, если требование не было удовлетворено добровольно. Однако данные санкции применяются только после вступления решения в законную силу и выдачи удостоверения, а учитывая практику обжалования, фактически финансовые организации зачастую избегают уплаты неустойки, так как в период судебного обжалования просрочка не начисляется. Тем самым, законодатель не предусмотрел механизма ускоренного исполнения решений финансового уполномоченного, что является серьезным упущением.

Отдельного внимания заслуживает проблема распространения действия решений финансового уполномоченного на микрофинансовые организации (далее - МФО) и кредитные потребительские кооперативы (далее - КПК). Формально они включены в сферу действия ФЗ О финансовом уполномоченном, однако данные организации зачастую оказываются неплатежеспособными, не располагая достаточным для удовлетворения предъявляемых к ней требований имуществом. Более того, выданные им лицензии могут быть отозваны в процессе рассмотрения спора, что делает решение финансового уполномоченного неисполнимым [9, с. 211].

В таких ситуациях потребитель, пройдя все этапы досудебного урегулирования, вынужден обращаться в суд с требованием о взыскании с контролирующих лиц или учредителей, но и это не всегда возможно в силу ограниченной субсидиарной ответственности.

На основании проведенного анализа представляется возможным сформулировать следующие рекомендации по совершенствованию законодательства об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг.

Во-первых, полагаем целесообразным предложить российскому законодателю рассмотреть вопрос о возможности внесения в ст. 26 ФЗ О финансовом управляющем, предусмотрев, что обжалование решения финансового уполномоченного в судебном порядке не приостанавливает его исполнение, за исключением случаев, когда финансовая организация внесет на депозит суда спорную сумму либо предоставит независимую гарантию. Это ожидаемо предотвратит злоупотребление правом на обжалование.

Во-вторых, следует распространить компетенцию финансового уполномоченного на споры, связанные с инвестиционными продуктами и паевыми фондами, поскольку граждане все чаще вкладывают средства в данные инструменты и нуждаются в эффективной досудебной защите.

В-третьих, целесообразно установить обязательность решений финансового уполномоченного для суда как преюдициальных фактов по аналогии с решением суда, но с правом стороны оспорить их при наличии новых доказательств. Данное предложение обосновывается необходимостью повышения значимости досудебного этапа и снижения нагрузки на российские суды.

В-четвертых, представляется полезным сокращение срока для направления претензии финансовой организации с 15 рабочих дней до 5-7 рабочих дней, а также установление ответственности финансовой организации за формальный ответ в виде штрафа в пользу потребителя.

В-пятых, для МФО и КПК следует ввести дополнительный механизм обеспечения исполнения решений финансового уполномоченного – обязательное формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации, из которого потребитель сможет получить выплату в случае признания самой организации несостоятельной (банкротом)

Реализация данных предложений позволит повысить эффективность института финансового уполномоченного, сделать его действительно работающим механизмом досудебной защиты прав потребителей финансовых услуг, снизить нагрузку на судебную систему и обеспечить баланс интересов между гражданами и финансовыми организациями.

Использованные источники:

1. Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 24. – Ст. 3392.
2. Комарова Е.Г. Правовая природа института финансового уполномоченного в Российской Федерации // Российская юстиция. – 2020. – № 3. – С. 44-48.
3. Петров Д.А. Обязательный досудебный порядок как барьер для доступа к правосудию: анализ практики финансового уполномоченного // Арбитражный и гражданский процесс. – 2022. – № 5. – С. 201-207.
4. Чупрова Е.В. Проблемы реализации досудебного порядка урегулирования споров с финансовыми организациями // Потребительское право. – 2020. – № 4. – С. 56-62.
5. Ермакова О.Н. Обжалование решений финансового уполномоченного: тенденции судебной практики // Вестник гражданского процесса. – 2022. – Т. 12. – № 1. – С. 130-145.

6. Алексеева М.Ю. Деятельность финансового уполномоченного в цифрах: доклад / М.Ю. Алексеева, под ред. С.А. Белозерова. – М.: Банк России, 2023. – С. 84 - 90.

7. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.05.2022 № 48-КГ22-4-К7 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Шишков И.С. Правовая определенность в решениях финансового уполномоченного: анализ судебных подходов // Журнал российского права. – 2023. – № 2. – С. 150-160.

9. Рождественская Т.Э. Финансовый уполномоченный и микрофинансовые организации: проблемы юрисдикции // Банковское право. – 2022. – № 1. – С. 209-215.