

Д.В. Князев

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Анализируются нормы Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». С учетом надления финансового уполномоченного одновременно правоприменительными и нормотворческими функциями отмечается уникальность указанного института для российской правовой системы. Критикуется узкая компетенция финансового уполномоченного в сравнении со схожими зарубежными институтами. Указывается на серьезные недочеты Закона в плане его несоответствия действующему гражданскому процессуальному законодательству.

Ключевые слова: уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг; финансовый уполномоченный; досудебный порядок окончания спора; мировое соглашение.

Федеральным законом от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (далее по тексту – Закон) учреждена новая для России должность уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (финансового уполномоченного). В пояснительной записке к законопроекту авторы ссылаются на успешный мировой опыт применения указанного института для рассмотрения споров, возникающих между финансовыми организациями и их клиентами – физическими лицами. По мнению авторов закона, «введение института финансового омбудсмена (уполномоченного) существенно улучшает защищенность граждан при получении финансовых услуг, значительно упрощает досудебное разрешение споров между гражданами и финансовыми организациями, а кроме того, повышает финансовую грамотность населения и снижает социальное напряжение, вызванное недовольством качества финансовых услуг, в том числе в случае закредитованности населения» (стоит отметить, однако, что первоначальный текст законопроекта при прохождении его через процедуру принятия в Государственной думе РФ претерпел значительные изменения) [1].

Вместе с тем текст закона в настоящий момент вызывает множество вопросов и сомнений.

1. Правовой статус финансового уполномоченного. Из Закона следует, что должность финансового уполномоченного учреждается в целях защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг (ст. 1 Закона) для рассмотрения обращений потребителей финансовых услуг об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги (ч. 1 ст. 2 Закона). По сути, это *единственная* задача или направление деятельности финансового уполномоченного. Далее Закон определяет порядок обращения граждан к финансовому уполномоченному, рассмотрения обращений, вынесения им решения. Установлено, что решение финансового уполномоченного обязательно для финансовой организации, организация обязана его исполнить в течение срока, указанного в решении уполномоченного. В случае неисполнения решения уполномоченного финансовой организацией в добровольном порядке, выдается удостоверение, являющееся исполнительным документом (входит в перечень исполнительных документов, установленный ч. 1 ст. 12 ФЗ «Об исполнительном

производстве» [2]). С учетом сказанного, финансовый уполномоченный является органом по разрешению юридических споров, исполнение решений которого обеспечивается государством.

Однако финансовый уполномоченный не является должностным лицом и не входит в систему органов государственной власти Российской Федерации – ни судебных, ни административных. Следовательно, при осуществлении им деятельности не действуют те гарантии, которые предоставляет система органов государственной власти при рассмотрении и разрешении правовых споров, в том числе: включенность в систему сдержек и противовесов различных ветвей власти, контроль общества за порядком образования органов, назначения должностных лиц, установления процедуры рассмотрения и разрешения споров, возможность обжалования действий должностного лица или органа власти.

Следовательно, финансовый уполномоченный является органом негосударственной спорной гражданской юрисдикции. Однако согласно ч. 1 ст. 4 Закона главный финансовый уполномоченный назначается Советом директоров Банка России по представлению Председателя Банка России (далее по тексту – ЦБ РФ), согласованному с Президентом Российской Федерации, а финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг назначаются Советом директоров ЦБ РФ по предложению главного финансового уполномоченного (ч. 2 ст. 4 Закона). Финансовые уполномоченные освобождаются от должности Советом директоров Банка России по предложению Председателя ЦБ РФ. Условия и размер оплаты труда финансовых уполномоченных определяются Советом Службы финансового уполномоченного, оплата их труда осуществляется за счет средств фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного (ч. 1 ст. 8 Закона). Распоряжается и управляет указанным фондом Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного (автономная некоммерческая организация, учреждаемая Банком России, – ч. 1 ст. 9 Закона). Фонд формируется за счет взносов ЦБ РФ и финансовых организаций (иных доходов).

Из сказанного следует, что граждане, будучи непосредственными участниками правовых споров, рассматриваемых финансовым уполномоченным, не участвуют ни в назначении, ни в контроле деятельности финансового уполномоченного. Если в других

органах негосударственной спорной гражданской юрисдикции (таких как третейский суд, комиссия по трудовым (служебным) спорам, примирительная комиссия с участием посредника, трудовой арбитраж, комиссия государственного органа по служебным спорам) участники конфликта имеют возможность влиять на назначение (избрание) арбитра, в отношении финансовых уполномоченных такая возможность исключена.

Закон предусматривает, что финансовый уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, ЦБ РФ и иных организаций, должностных лиц (ч. 4 ст. 2 Закона), его деятельность строится на принципах законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, добросовестности и справедливости (ч. 5 ст. 2). С учетом того, что финансовые уполномоченные прямо назначаются ЦБ РФ, возникают серьезные сомнения в их подлинной независимости от этого органа. Далее возникает вопрос о механизме обеспечения приведенных важных принципов деятельности финансового уполномоченного. Однако ни Закон, ни какие-либо еще нормативные правовые акты не предусматривают таких механизмов. С учетом сказанного следует прийти к выводу о том, что приведенные принципы являются лишь пожеланиями, так как они не подкреплены реальными гарантиями их соблюдения.

Закон предусматривает создание Службы финансового уполномоченного (далее по тексту – Служба), в которую входит Совет Службы. В полномочия этого органа, помимо чисто внутренних вопросов Службы, связанных с деятельностью финансовых уполномоченных и Службы, входит *нормотворчество*. В частности, Совет Службы определяет размер платы за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений третьих лиц, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации, устанавливает порядок осуществления финансовым уполномоченным процедур, направленных на урегулирование спора между его сторонами, а также порядок оформления соглашения сторон об урегулировании спора, предусмотренного ст. 21 Закона. Акты Совета Службы по указанным вопросам, учитывая доктринальное определение нормы [3. С. 275], понятие, даваемое Пленумом ВС РФ [4]¹, имеют нормативный характер, так как являются общеобязательными (распространяются на неопределенный круг лиц), рассчитаны на неоднократное применение, санкционированы государством, выражаются публично в формально-определенных предписаниях и охраняются государством.

Таким образом, должность финансового уполномоченного является по своей сути органом негосударственной спорной гражданской юрисдикции. Несмотря на то что этот субъект не входит в систему органов государственной или муниципальной власти, при этом наделен широкими полномочиями – правоприменительными (в сфере рассмотрения и разрешения правовых споров) и нормотворческими (осуществляет норматив-

ное регулирование при определении размера платы за обращение к финансовому уполномоченному и определение процедуры заключения соглашения сторонами спора). С одной стороны, обращение к нему по определенным в ч. 1 ст. 15 Закона категориям дел обязательно, гражданин обязан перед обращением в суд соблюсти процедуру рассмотрения спора финансовым уполномоченным, его решения являются обязательными для исполнения. С другой стороны, финансовые уполномоченные, учитывая процедуру их назначения и освобождения от должности, находятся под полным контролем ЦБ РФ, при этом участники конфликта – конкретные граждане – не принимают ни прямого, ни косвенного участия в его назначении (в то время как предусмотрено влияние на них другой стороной конфликта – финансовыми организациями); какие-либо гарантии того, что рассмотрение и разрешение споров будет осуществляться на указанных принципах законности, уважения прав и свобод человека и гражданина, добросовестности и справедливости, отсутствуют. Субъект, наделенный столь широкими *властными* полномочиями, при отсутствии должного механизма его контроля обществом в целом и участниками конкретных споров в частности, как представляется, не способен стать эффективным инструментом достижения целей, заявленных при его создании.

2. Компетенция финансового уполномоченного.

Компетенция подобных должностных лиц в зарубежных странах (например, в Австралии, Великобритании, Германии, Италии, Канаде, США) гораздо шире, чем рассмотрение споров о взыскании долгов с финансовых организаций. В Великобритании служба финансового омбудсмена – это «официальный эксперт по решению проблем с финансовыми услугами» [5], который рассматривает жалобы, связанные с банковскими счетами, кредитными, дебетовыми и магазинными картами, страхованием защиты платежей (PPI), иным страхованием (ОСАГО, КАСКО), кредитами, в том числе ссудами, ипотекой, проблемами погашения и взыскания долгов, денежными переводами и онлайн-платежами, финансовыми консультациями, сбережениями и инвестициями, пенсионным обеспечением. Австралийский орган по рассмотрению финансовых жалоб [6] рассматривает жалобы и обращения граждан и малого бизнеса, связанные с кредитованием², страхованием³, банкингом⁴, инвестициями и финансовым консалтингом, пенсионным обеспечением. В США Бюро по финансовой защите потребителей является организацией с комплексными полномочиями, задачами которой являются «искоренение несправедливых, обманных или оскорбительных действий или практики путем подготовки правил, надзора за компаниями и обеспечения соблюдения закона; обеспечение соблюдения законов, запрещающих дискриминацию в сфере потребительских финансов; рассмотрение жалоб потребителей; финансовый ликбез; исследование потребительского опыта использования финансовых продуктов; мониторинг финансовых рынков в целях обнаружения новых рисков для потребителей» [7]. Основная задача бюро состоит не в рассмотрении жалоб потребителей, а в профилактике правонарушений в сфере финансовых услуг. Ка-

надский омбудсмен по банковским услугам и инвестициям [8] рассматривает жалобы потребителей и малого бизнеса в отношении банковских и инвестиционных организаций. Жалобы могут затрагивать широкий круг вопросов, в том числе проблемы с кредитной картой, несанкционированные транзакции, банковские или кредитные вопросы, связанные с проблемами транзакций, штрафы, инвестиционные вопросы, связанные с ценными бумагами, различными фондами. В Германии федеральный орган финансового надзора (BaFin) [9] отвечает за защиту потребителей в целом в сфере финансовых услуг. В интересах потребителей, например, BaFin контролирует различные финансовые институты, обеспечивая их стабильность и целостность финансовой системы, выявляет нарушения в контролируемых компаниях и предлагает целый ряд советов и инструментов для потребителей. В рамках BaFin существуют финансовые омбудсмены, уполномоченные рассматривать жалобы потребителей финансовых услуг. В Италии Финансово-банковский арбитр [10] является альтернативным способом разрешения жалоб потребителей банковских и финансовых услуг. Указанные лица обеспечивают быстрое разрешение споров с минимумом затрат, Банк Италии выступает в качестве технического секретариата.

Как видно, в полномочия подобных образований в развитых странах входит не столько разрешение денежных требований граждан к финансовым организациям, сколько комплексная помощь, поддержка граждан и малого бизнеса в самых разных вопросах взаимодействия с финансовыми организациями. Причем финансовые омбудсмены указанных стран обычно не являются полноценными органами по разрешению споров в сфере финансовых услуг, они не являются заменой судебной процедуры, но играют роль альтернативы государственному правосудию, обращение к которой возможно, но не обязательно. Столь узкая компетенция российского финуполномоченного, с одной стороны, и обязательность обращения к нему, с другой, на фоне других государств необъяснима. Даже наименование должности финансового уполномоченного не соответствует его полномочиям, так как права потребителей финансовых услуг в любом случае не сводятся к возможности взыскания денежной задолженности с финансовых организаций.

3. Соотношение с процессуальным законодательством. Серьезная проблема Закона – отсутствие внятной привязки процедуры разрешения споров финуполномоченным к процессуальному законодательству, здесь масса вопросов. Помимо тех, что уже поставлены в литературе, хотелось бы остановиться еще на нескольких моментах.

Обращение потребителя в суд, когда рассмотрение обращения финансовым уполномоченным прекращено. Согласно ч. 1 ст. 25 Закона потребитель финансовых услуг вправе заявлять в судебном порядке требования к финансовой организации в случаях: 1) непринятия финансовым уполномоченным решения по обращению по истечении предусмотренного ч. 8 ст. 20 Закона срока рассмотрения обращения и принятия по нему решения; 2) прекращения рассмот-

рения обращения финансовым уполномоченным в соответствии со ст. 27 настоящего Федерального закона; 3) несогласия с вступившим в силу решением финансового уполномоченного.

Далее из текста ст. 25 Закона следует, что речь идет о необходимости соблюдения досудебного порядка. В качестве подтверждения соблюдения досудебного порядка гражданин может представить, в том числе, решение финансового уполномоченного, соглашение сторон или уведомление финансового уполномоченного о принятии обращения к рассмотрению или об отказе в принятии. Однако п. 2 ч. 1 ст. 25 Закона также допускает возможность обращения гражданина в суд и в том случае, когда рассмотрение обращения *прекращено* финансовым уполномоченным в порядке ст. 27 Закона. При этом ч. 4 ст. 25 Закона на первый взгляд не предусматривает такой возможности, в указанном перечне не упоминается возможность представления истцом какого-либо акта финансового уполномоченного о прекращении рассмотрения обращения потребителя.

Вероятно, нам стоит искать выход из сложившейся ситуации в п. 1 ч. 4 ст. 25 Закона, где допускается в качестве доказательства соблюдения досудебного порядка представление решения финансового уполномоченного. Можно ли термин *решение* в данном случае толковать широко и понимать под ним также решение о прекращении рассмотрения обращения? С одной стороны, из ст. 22–24 Закона следует, что под решением финансового уполномоченного понимается такой акт, которым финансовый уполномоченный разрешает спор по существу. Так, в ч. 2 ст. 22 Закона находим: по результатам рассмотрения обращения финансовый уполномоченный принимает решение о его полном или частичном удовлетворении или об отказе в его удовлетворении. Однако из ч. 2 ст. 27 следует, что при прекращении рассмотрения обращения финансовый уполномоченный также выносит *решение*. Следовательно, п. 1 ч. 4 ст. 25 Закона, видимо, необходимо толковать расширительно, имея в виду под ним не только решение финансового уполномоченного по существу спора, но также и решение о прекращении рассмотрения обращения потребителя.

Обращение потребителя в суд с тождественным требованием. Что если потребитель финансовых услуг обращается в суд *с тем же требованием* (с тем же предметом, по тем же основаниям), имея решение финансового уполномоченного об удовлетворении его притязаний к финансовой организации, т.е. по существу решение финансового уполномоченного он не оспаривает? Стоит ли рассматривать такое обращение потребителя финансовых услуг в суд как повод для отказа в принятии искового заявления по п. 1 ст. 134 ГПК РФ в связи с отсутствием у лица права на предъявление иска? Либо же суд должен принять иск потребителя и, рассмотрев его по существу, отказать в удовлетворении исковых требований?

Согласно п. 1 ст. 134 ГПК РФ, судья отказывает в принятии искового заявления в случае, если заявление *не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином судебном*

порядке... Практика выработала некоторые подходы по применению этого положения, прежде всего в случаях неподведомственности дела (например, если дело отнесено к подведомственности арбитражных судов), в случаях, когда дело подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Вместе с тем норма применяется и в менее очевидных случаях. В частности, требование о взыскании средств на содержание несовершеннолетнего ребенка может быть предъявлено в суд до достижения ребенком возраста восемнадцати лет либо до приобретения им полной дееспособности в результате эмансипации или вступления в брак (п. 2 ст. 21, п. 1 ст. 27 ГК РФ). Если на момент подачи в суд заявления ребенок достиг возраста восемнадцати лет либо приобрел полную дееспособность до достижения указанного возраста в результате эмансипации или вступления в брак, судья отказывает в принятии заявления⁵. Если заявление по спору, связанному с установлением происхождения ребенка, подано до рождения ребенка (например, об оспаривании отцовства), судья отказывает в его принятии⁶. Суды отказывают в принятии искового заявления также в случаях, когда между сторонами имеется нотариально удостоверенное соглашение об уплате алиментов⁷.

Второй вариант: суд принимает иск потребителя, рассматривает его по существу и отказывает в удовлетворении исковых требований на том основании, что его требования уже удовлетворены иным юрисдикционным органом.

Закон не дает ответа на вопрос, по какому пути идти суду. Представляется, что, следуя логике современного процессуального законодательства, когда лицо утрачивает право на обращение в суд (либо такое право не возникает), если уже имеется акт юрисдикционного органа по тождественному иску (с тем же предметом, по тем же основаниям, между теми же субъектами), суду надлежит отказывать в принятии такого искового заявления.

Возможность оспаривания соглашения между потребителем и финансовым уполномоченным. В ст. 25 Закона имеется внутреннее противоречие, так как, с одной стороны, п. 2 ч. 4 ст. 25 предусматривает для потребителя финансовых услуг возможность обратиться с требованием в суд при наличии соглашения, *если финансовая организация не исполняет его условия*. С другой стороны, ч. 1 ст. 25 такой возможности не предусматривает. Несмотря на указанную нестыковку, представляется, что лицо все же может обратиться в суд, руководствуясь п. 2 ч. 4 ст. 25 Закона. Но как понимать положение о том, что *финансовая организация не исполняет условия соглашения*? Зачем обращаться в суд с иском при наличии соглашения сторон лишь по поводу его неисполнения, ведь на основании ч. 3 ст. 23 Закона соглашения может быть исполнено принудительно? С какой целью потребитель будет обращаться в суд, о чем будет требование? Логика неясна. Опять же, как потребитель должен доказывать неисполнение соглашения финансовой организацией? Это должна быть процессуальная обязанность противника – доказать обратное, т.е. исполнение.

При наличии заключенного соглашения возможны случаи, когда потребитель финансовых услуг желает оспорить само соглашение (даже если финансовая организация его исполняет или уже исполнила). Ведь возможны ситуации дефекта воли потребителя (обман, угроза, насилие), отсутствия полномочий на заключение соглашения, нарушения таким соглашением прав или законных интересов третьих лиц и др.

С другой стороны, для *финансовой организации* Закон (ст. 26) не предусматривает возможности оспорить соглашение (!).

Получается, что ни для потребителя, ни для финансовой организации закон не устанавливает механизм ревизии соглашения, заключенного у финансового уполномоченного. Вместе с тем очевидно, что такая потребность может возникнуть как у потребителя, так и у финансовой организации, так как от ошибки никто не застрахован. Известно, что цивилистическое процессуальное законодательство имеет механизм контроля мирового соглашения вышестоящей судебной инстанцией (в виде оспаривания определения о его утверждении). Значит, должен существовать механизм исправления ошибки и в случае утверждения соглашения финансовым уполномоченным, а очевидный пробел закона в этой части является его существенным недостатком.

Оспаривание решения финансового уполномоченного потребителем. Закон не отвечает на вопрос о судьбе решения финансового уполномоченного или соглашения по итогам рассмотрения судом дела по заявлению потребителя. Должен ли суд в резолютивной части судебного решения в принципе определить судьбу решения финансового уполномоченного (соглашения), т.е. отменить или изменить его, признать его незаконным или законным? Либо суд рассматривает иск потребителя без оглядки на решение финансового уполномоченного? Ответов нет. Однако в данной ситуации возможно воспользоваться тем же механизмом, что и при оспаривании в суде решения комиссии по трудовым спорам (комиссии по служебным спорам). Судебная практика идет по пути признания судом решения комиссии незаконным (необоснованным).

Однако проблема обострится, если на основании решения финансового уполномоченного выдано удостоверение в порядке ч. 3 ст. 23 Закона. В случае с трудовыми спорами ст. 389 Трудового кодекса РФ предусматривает, что удостоверение не выдается, если работник или работодатель обратился в установленный срок с заявлением о перенесении трудового спора в суд. То есть исключено положение одновременного получения удостоверения и обращения в суд. Закон о финансовом уполномоченном такого правила не предусматривает. Значит ситуация, когда на основании решения финансового уполномоченного выдано удостоверение и потребитель обратился в суд, вполне вероятна. На этот случай Закон не оговаривает возможность приостановления исполнения исполнительного документа, как и ст. 39, 40 Федерального закона «Об исполнительном производстве», которые также не допускают такого основания для приостановления исполнения исполнительного документа.

Механизм оспаривания финансовой организацией решения финансового уполномоченного.

Если для защиты прав потребителя финансовых услуг при обращении в суд процессуальная форма приблизительно ясна, то порядок судебной защиты прав финансовой организации в случае рассмотрения дела финансовым уполномоченным представляется весьма плохо проработанным. Так, ч. 1 ст. 26 Закона предусматривает, что в случае несогласия с решением финансового уполномоченного финансовая организация вправе в течение десяти рабочих дней после дня вступления в силу решения финансового уполномоченного обратиться в суд в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации. Если следовать аналогии с индивидуальными трудовыми спорами, то в случае несогласия работодателя с решением Комиссии по трудовым спорам (КТС) судебная практика идет по пути разрешения такого заявления в порядке искового производства, работодатель выступает в качестве истца, а работник и КТС – в качестве соответчиков⁸. В случае несогласия с решением финансового уполномоченного пойти по такому пути мешает ч. 3 ст. 26 Закона, согласно которой при обращении финансовой организации в суд потребитель финансовых услуг вправе вступить в дело в качестве третьего лица в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации. Вероятно, под гражданским процессуальным законодательством понимается законодательство о гражданском судопроизводстве, предусмотренное ст. 1 ГПК РФ. Если так, то речь должна идти об искомом производстве (имеется спор о праве, поэтому иные виды судопроизводства не просматриваются), значит, истцом должна быть финансовая организация, а ответчиком – финансовый уполномоченный. Но тогда возникает вопрос: какова процессуальная роль потребителя финансовых услуг? ГПК РФ предусматривает два вида третьих лиц – заявляющих самостоятельные требования на предмет спора и не заявляющих таких требований (ст. 42 и 43 ГПК РФ). Неясно, о каком из них речь. Третье лицо, заявляющее самостоятельные требования, согласно устоявшейся доктрине, «это такой же истец, с той лишь разницей, что оно вступает в уже начавшийся процесс и его интерес противоречит интересу первоначального истца» [12. С. 125]. Если предположить, что подразумевается такой вид третьего лица, то процессуальный интерес потребителя финансовых услуг должен противоречить и интересам истца, и интересам ответчика – финансового уполномоченного, так как требование такого третьего лица направлено как против первоначального истца, так и против ответчика [11; 13. С. 209; 14. С. 103]. Представить такую ситуацию невозможно, так как финансовая организация будет обращаться в суд в связи с тем, что финансовым уполномоченным

удовлетворены требования потребителя финансовых услуг, а раз так, то интересы потребителя и финансового уполномоченного в деле должны совпадать.

Значит, речь должна идти о третьем лице, не заявляющем самостоятельных требований относительно предмета спора? Но в этом случае мы получаем ситуацию, когда ключевое в споре лицо, *сторона спора*, лишается возможности участвовать в судебном процессе в качестве *сторон*. Конструкция третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, не предполагает разрешение спора непосредственно между таким лицом и стороной процесса, решение по делу косвенно, лишь в мотивировочной части решения затрагивает материальные права и обязанности третьего лица. В резолютивной части решения суд не делает вывод о правах и обязанностях третьего лица, так как по существу разрешается спор между другими субъектами. Но потребитель финансовых услуг – это непосредственный участник спора (!). Кроме того, в этом случае потребитель финансовых услуг лишается возможности полноценно защитить свои права в суде. Во-первых, привлечение третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований, это право суда – оно может быть привлечено, а может и не быть. Во-вторых, процессуальный закон существенно ограничивает права третьего лица по сравнению со стороной. В частности, третье лицо не имеет возможности скорректировать свои первоначальные требования к финансовой организации; оно не может участвовать в заключении мирового соглашения, хотя такая необходимость, очевидно, может возникнуть. Кроме того, остается проблема определения судьбы решения финансового уполномоченного при проверке его судом.

Приведенные частные замечания заставляют задуматься о способах судебной защиты прав потребителя финансовых услуг и финансовой организации в целом, насколько порядок обращения в суд и ограничения, предусмотренные Законом, соответствуют ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод и предусматривающей, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Почему законодатель предусмотрел различный порядок для судебной защиты прав этих лиц: сроки обращения, процессуальный порядок рассмотрения, различные роли в процессе и возможности оспаривания актов финансового уполномоченного? Насколько это было целесообразно? Думается, что необходимости в этом не было и сделано это не умышленно, скорее, можно говорить о низком качестве проработки анализируемых норм законодателям, что неизбежно выливается в нестабильную судебную практику, жертвами которой становятся граждане и организации. Приведенные недоработки, как это часто бывает, вероятно, будут устраняться уже на уровне разъяснений Верховного суда РФ.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, нали-

чие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

² Ипотека, автокредитование, кредитные карты, микрокредитование, кредитование малого бизнеса. Кроме того, рассматриваются обращения относительно неправильного расчета процентов, неполной или недостоверной информации о продукте, затруднений при выплате кредита, взыскании задолженности, продлении срока платежа, нарушения конфиденциальности, если лицом были даны инструкции финансовой организации, она их не выполнила или выполнила неправильно.

³ В частности, неправильный расчет страховой выплаты, сокрытие информации о страховом продукте, процедура принятия решения страховой организацией, невыполнение инструкций страхователя, нарушение конфиденциальности, отказ в выплате страхового возмещения.

⁴ Неавторизованные транзакции, финансовые консультации, решения финансовой фирмы, нарушение конфиденциальности.

⁵ См. п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов».

⁶ См. п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 16 (ред. от 26.12.2017) «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с установлением происхождения детей».

⁷ См., например, определение Московского городского суда от 03.05.2017 № 4г-4381/2017.

⁸ См., например: Определение Санкт-Петербургского городского суда от 21.06.2012 № 33-8160/2012; Определение Санкт-Петербургского городского суда от 06.03.2012 № 33-3360/2012; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 26.09.2017 по делу № 33-15495/2017.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пояснительная записка к законопроекту. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/download/0C9A4075-EB27-40DA-B54F-972BA79487E7>
2. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 2007. 6 окт. № 223.
3. Проблемы общей теории права и государства : учебник / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма ; Инфра-М, 2010.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. 15 янв. № 6.
5. Financial Ombudsman Service. URL: <https://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html>
6. Australian Financial Complaints Authority (AFCA). URL: <https://www.afca.org.au/>
7. Consumer Financial Protection Bureau. URL: <https://www.consumerfinance.gov/>
8. Ombudsman for Banking Services and Investments. URL: <https://www.obsi.ca/en/index.aspx>
9. Federal Financial Supervisory Authority. URL: https://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html
10. Arbitro Bancario Finanziario (ABF). URL: <https://www.arbitrobancariofinanziario.it/homepage/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=3>
11. Воронов А.Ф. Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг и доступность правосудия: это только начало? // Закон. 2018. № 12. С. 135.
12. Гражданский процесс : учебник для бакалавров / отв. ред. В.В. Блажеев, Е.Е. Уксусова, М. : Проспект, 2015.
13. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. 2-е изд. перераб. М. : Норма, 2010.
14. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 103.

Статья представлена научной редакцией «Право» 26 сентября 2019 г.

Financial Ombudsman: The Legal Status, Competence, Correlation with Procedural Law

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2019, 449, 228–234.

DOI: 10.17223/15617793/449/28

Dmitrii V. Kniازهv, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation); West Siberian branch of the Russian State University of Justice (Tomsk, Russian Federation). E-mail: Kdv1979@inbox.ru

Keywords: financial ombudsman; financial commissioner; pretrial dispute resolution procedure; settlement agreement.

The subject of the study is norms of the Federal Law on the Commissioner for the Rights of Consumers of Financial Services. In the course of the research, the following tasks have been solved: the place of the Commissioner in the system of jurisdictional bodies of the Russian Federation has been determined; the competence of the Commissioner has been compared with the competence of similar institutions abroad; problems of correlation of the normative regulation of the Commissioner and civil procedural legislation have been revealed. The study has been conducted on the basis of comparative, systematic, concrete historical, analytical and other methods. Based on the analysis of scientific provisions, the norms of the Federal Law on the Commissioner, the civil procedure law and the practice of their application, the following main conclusions have been formulated. (1) The Commissioner does not belong to the system of state authorities, it is a body of public (not state) jurisdiction, but is vested with broad powers: dispute resolution and law-making (determines the amount of payment for submitting an application to the Commissioner, the procedure for concluding agreement by the parties to the dispute). An entity endowed with such broad powers, in the absence of a proper mechanism for its control by society, is unlikely to be an effective tool for achieving the goals stated during its creation. (2) The author criticises the narrow competence of the financial representative in comparison with similar institutions abroad. The powers of such entities in other countries include comprehensive assistance, support for citizens and small businesses in matters of interaction with financial organisations. Financial ombudsmen abroad are not a substitute for judicial procedure, but play the role of an alternative to justice, appeal to which is possible, but not necessary. Therefore, the narrow competence of the Commissioner, on the one hand, and the fact that the procedure before the Commissioner is binding, on the other, against the background of other states are not easily explained. (3) Neither for a consumer, nor for a financial organisation, the Law does not establish the procedure for revising the agreement concluded during the procedure before the Commissioner. At the same time, it is obvious that such a need may arise for both a consumer and a financial organisation. The absence of a mechanism for correcting an error in the agreement approved by the Commissioner is a gap in the law, which is its essential shortcoming. (4) The legislator has provided for different proceedings of judicial protection of the rights of a consumer and a financial organisation: different terms of application to the court, different procedures for consideration of the application, different roles in the process, different possibilities for challenging the acts of the Commissioner. The author comes to the conclusion that these differences are not necessary, this legislative flaw will inevitably result in an unstable judicial practice, the victims of which will be citizens and organisations.

REFERENCES

1. Sozd.duma.gov.ru. (n.d.) *Poyasnitel'naya zapiska k zakonoproektu* [Explanatory Note to the Draft Law]. [Online] Available from: <http://sozd.duma.gov.ru/download/0C9A4075-EB27-40DA-B54F-972BA79487E7>.
2. *Rossiyskaya gazeta*. (2007) *Federal'nyy zakon ot 02.10.2007 № 229-FZ (red. ot 06.03.2019) "Ob ispolnitel'nom proizvodstve"* [Federal Law No. 229-FZ of October 02, 2007 (As Amended on 03/06/2019) "On Enforcement Proceedings"]. 6 October. 223.
3. Nersesyants, V.S. (ed.) (2010) *Problemy obshchey teorii prava i gosudarstva* [Problems of the General Theory of Law and the State]. 2nd ed. Moscow: Norma; Infra-M.
4. *Rossiyskaya gazeta*. (2019) *Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 25.12.2018 № 50 "O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivaniy normativnykh pravovykh aktov i aktov, sodержashchikh raz'yasneniya zakonodatel'stva i obladayushchikh normativnymi svoystvami"* [Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 50 of December 25, 2018, "On the Practice of Court Consideration of Cases on Contesting Regulatory Legal Acts and Acts Containing Explanations of the Legislation and Having Regulatory Properties"]. 15 January. 6.
5. *Financial Ombudsman Service*. [Online] Available from: <https://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html>.
6. *Australian Financial Complaints Authority (AFCA)*. [Online] Available from: <https://www.afca.org.au/>.
7. *Consumer Financial Protection Bureau*. [Online] Available from: <https://www.consumerfinance.gov/>.
8. *Ombudsman for Banking Services and Investments*. [Online] Available from: <https://www.obsi.ca/en/index.aspx>.
9. *Federal Financial Supervisory Authority*. [Online] Available from: https://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html.
10. *Arbitro Bancario Finanziario (ABF)*. [Online] Available from: <https://www.arbitrobancariofinanziario.it/homepage/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=3>.
11. Voronov, A.F. (2018) *Upolnomochenny po pravam potrebiteley finansovykh uslug i dostupnost' pravosudiya: eto tol'ko nachalo?* [Financial Ombudsman and Access to Justice: Is This Just the Beginning?]. *Zakon*. 12.
12. Blazheev, V.V. & Uksusova, E.E. (eds) (2015) *Grazhdanskiy protsess* [Civil Procedure]. Moscow: Prospekt.
13. Osokina, G.L. (2010) *Grazhdanskiy protsess. Obshchaya chast'* [Civil Procedure. The General Part]. 2nd ed. Moscow: Norma.
14. Chechot, D.M. (1960) *Uchastniki grazhdanskogo protsessa* [Participants in the Civil Procedure]. Moscow: Gosyurizdat.

Received: 26 September 2019