

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**Совета при Президенте Российской Федерации**  
**по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства**  
**по проектам поправок Правительства Российской Федерации к**  
**проектам федеральных законов № 517191-6 «О Финансовом**  
**уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых**  
**организаций» и № 517203-6 «О внесении изменений в отдельные**  
**законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием**  
**Федерального закона «О Финансовом уполномоченном**  
**по правам потребителей услуг финансовых организаций»**

I.

1. Проекты поправок Правительства Российской Федерации (далее - Проекты поправок) к проектам федеральных законов «О Финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» (далее – Законопроект о финансовом уполномоченном) и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» (далее – Законопроект о внесении изменений) направлены на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Минфином России (письмо от 31.08.2017 г. № 05-04-05/56046).

2. Разработка Законопроекта о финансовом уполномоченном предусмотрена подпунктом «б» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 марта 2012 г. № Пр-707 по итогам совещания по экономическим вопросам 12 марта 2012 г. и поручениями Правительства Российской Федерации от 26 марта 2012 г. № ВЗ-П13-1681 (пункт 2) и от 23 августа 2012 г. № ИШ-П13-4964.

3. Как следует из пояснительной записки, основной целью разработки Законопроекта о финансовом уполномоченном является повышение уровня защиты интересов граждан путем создания

эффективной системы досудебного урегулирования споров между гражданами и организациями, оказывающими финансовые услуги.

В начале 2012 года Концепция альтернативного урегулирования споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями была предметом рассмотрения на Совете. В заключении Совета (протокол от 30 января 2012 г. № 103) содержалось предложение разработчикам Концепции обосновать необходимость введения на законодательном уровне института финансового уполномоченного и создания Службы финансовых уполномоченных (далее – Службы), а также привести аргументы, почему уже действующая в России модель, предусматривающая возможность альтернативного рассмотрения споров финансовым омбудсменом (института общественного примирителя на финансовом рынке, созданного в рамках Ассоциации российских банков в 2010 г.), подлежит замене.

Пояснительная записка не содержит ответа на этот вопрос. Более того, в пояснительной записке отсутствует какое-либо описание опыта создания института финансового уполномоченного в других странах и существования двух моделей построения такого института: а) учреждение службы омбудсмана государством или б) объединениями соответствующих финансовых организаций, равно как отсутствует упоминание о рекомендациях на этот счет Всемирного Банка<sup>1</sup>, который предлагал в России на первом этапе организовать должность омбудсмана финансовой системы на основе германской модели, согласно которой служба омбудсмана создается объединениями финансовых организаций, поскольку такая служба может быть создана быстро и без привлечения средств государственного финансирования.

---

<sup>1</sup>Рекомендации Всемирного Банка, по результатам «Диагностического обзора защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг России в 2009 г.». В указанных рекомендациях предлагается на первом этапе организовать должность омбудсмана финансовой системы на основе Германской модели, поскольку такая служба может быть создана быстро и без привлечения средств государственного финансирования. В долгосрочной перспективе Всемирный Банк предлагает рассмотреть опыт Великобритании, Ирландии, Канады и Швеции, где службы финансового омбудсмана работают независимо от финансовых организаций. Представляется, что такой подход является наиболее логичным, тем более, что он уже фактически реализуется на практике.

4. Разработанные на основе указанной концепции Законопроект о финансовом уполномоченном и Законопроект о внесении изменений также были предметом рассмотрения Совета (протокол от 28 января 2013 года № 114-5/2013). Совет пришел к выводу, что названные законопроекты не могут быть поддержаны по соображениям как концептуального, так и юридико-технического характера. Законопроекты в случае их принятия приведут к существенным нарушениям прав граждан и организаций и могут быть квалифицированы как противоречащие частям 1 и 2 статьи 46 и части 1 статьи 47 Конституции Российской Федерации, а цель законопроектов – повышение уровня защиты интересов граждан путем создания эффективной системы досудебного урегулирования споров между гражданами и организациями, оказывающими финансовые услуги, не будет достигнута.

5. В Проектах поправок некоторые замечания Совета учтены, однако это не меняет самой концепции Законопроектов, а также не устраняет других существенных замечаний юридико-технического характера.

Совет считает необходимым отметить, что в принципе расширение средств юрисдикционной и внеюрисдикционной защиты интересов потребителей финансовых услуг заслуживает всяческой поддержки, а совершенствование законодательства в этом направлении является насущной задачей законодателя.

## II.

К проекту имеется ряд существенных замечаний:

1. В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (часть 1), а решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (часть 2). Согласно части 1 статьи 47 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Проекты поправок по-

прежнему могут быть квалифицированы как противоречащие указанным нормам.

Юридический статус финансового уполномоченного остается не ясным. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации защита гражданских прав в административном порядке осуществляется в случаях, предусмотренных законом. Несмотря на то, что Проекты поправок приближают статус финансового уполномоченного к квази-судебному, отнесение его деятельности к административному порядку защиты прав может вызывать сомнения.

Создание еще одной бюрократической структуры может привести к возрастанию издержек всего общества, поскольку затраты на ее функционирование ложатся на Центральный банк и коммерческие финансовые организации, то есть затраты на ее деятельность в результате переноса издержек ложатся на всех, а не только на тех, кто воспользовался социальными выгодами от нее. Учреждение квази-судебных систем лишает стимулов совершенствование подлинной судебной системы, недостатки функционирования которой, видимо, и вызывают потребность в подобного рода законодательных инициативах. Такая структура будет соответствовать своим задачам только в том случае, если разрешение споров с ее помощью будет для потребителя более доступным, простым и эффективным по сравнению с судебной процедурой.

Вряд ли провозглашенному в статье 3 Законопроекта о финансовом уполномоченном принципу законности соответствует норма подпункта 5 пункта 1 статьи 6, в соответствии с которой спор разрешается финансовым уполномоченным в соответствии не только с законодательством Российской Федерации, но и соглашением о взаимодействии, то есть с договором между финансовой организацией и Службой. Представляется, что спор должен разрешаться финансовым уполномоченным исключительно в соответствии с законом.

В качестве одного из принципов функционирования финансового уполномоченного в Проектах поправок указаны беспристрастность,

соблюдение равноправия и независимости от сторон спора (пункт 1 статьи 3 Законопроекта о финансовом уполномоченном). Между тем законопроект не содержит эффективных средств обеспечения этих принципов. Так, коллегиальный орган управления Службой формируется из представителей государства и бизнеса без участия представителей объединений потребителей, то есть исключительно из представителей одной из сторон спора и представителей государства (статья 10 Законопроекта о финансовом уполномоченном). В качестве источников финансирования Службы указаны платежи финансовых организаций по соглашениям о взаимодействии, которые согласно Законопроекту о финансовом уполномоченном являются возмездными гражданско-правовыми договорами, заключаемыми между Службой и финансовыми организациями. Вряд ли финансирование Службы по гражданско-правовому договору с одной из сторон спора способствует соблюдению принципов независимости и беспристрастности. Было бы целесообразно сделать взносы финансовых организаций обязательными на основе закона, а не гражданско-правового договора.

Не способствует независимости финансовых уполномоченных и право Службы «размещать денежные средства» и получать доход (подпункт 3 пункта 1 статьи 12 Законопроекта о финансовом уполномоченном). По-видимому, это право следует полностью исключить или ограничить с тем, чтобы такое размещение не производилось через те самые финансовые организации, споры с которыми будут разрешать финансовые уполномоченные.

В Законопроекте о финансовом уполномоченном содержится требование к финансовому управляющему избегать конфликта интересов, однако отсутствуют механизмы, обеспечивающие пресечение такого конфликта. Например, можно было бы предусмотреть обязанность финансового управляющего сообщать о каждом случае конфликта интересов в Службу.

Не вполне понятно, на основе каких критериев Президиум Службы будет определять размеры вознаграждения и премирования финансовых уполномоченных (подпункт 5 пункта 8 статьи 10 Законопроекта о финансовом уполномоченном). Между тем вознаграждение финансового уполномоченного, очевидно, является одним из главных факторов обеспечения его независимости. Поэтому целесообразно определить размер вознаграждения законом.

2. Законопроект о финансовом уполномоченном не содержит норм, которые бы встраивали Службу в существующую в России систему рассмотрения споров, на что уже обращалось внимание в Заключении Совета на Концепцию. Поскольку Службу едва ли можно отнести к органам государственной власти, возникает вопрос о нарушении принципа *par in parem non habet imperium*.

Законопроект о финансовом уполномоченном предусматривает необходимость финансовой организации исполнять решение финансового уполномоченного. Однако нормы, которые бы обеспечивали принудительное исполнение такого решения, не предусмотрены. Более того, обязанности исполнять решения финансового уполномоченного не содержатся в поправках, вносимых в отраслевые законы об отдельных видах финансовых организаций. Не содержатся в этих поправках и обязанности соответствующих финансовых организаций представлять финансовому уполномоченному информацию по его запросам.

Не вполне ясны функции службы по участию в судебных разбирательствах, предусмотренные подпунктами 10 и 11 пункта 2 статьи 8 Законопроекта о финансовом уполномоченном, в соответствии с которыми Служба вступает в дело в случае обжалования финансовой организацией решения финансового уполномоченного и обращается в суд с иском на стороне потребителя в случае неисполнения решения финансового уполномоченного. При этом надо иметь в виду, что с учетом квази-публичных функций службы, можно предположить, что ее функции совпадают с ее обязанностями.

Содержащиеся в законопроекте механизмы не обеспечивают интересы граждан и нарушают права финансовых организаций. Граждане вынуждены будут обращаться с исковыми требованиями в суд, где дело будет рассматриваться по существу, иначе они не смогут получить исполнительный лист. Возможно, в процессуальных кодексах следует предусмотреть процедуру выдачи исполнительного листа для принудительного исполнения решения финансового уполномоченного по аналогии с выдачей исполнительного листа на исполнение решения третейского суда, в процессе которого государственный суд будет проверять соответствие решения финансового уполномоченного исключительно формальным критериям.

Если закон будет принят в представленном виде, для граждан предложенная процедура рассмотрения споров окажется бесполезной и еще более затратной.

3. Установленные Законопроектом о финансовом уполномоченном процедуры рассмотрения споров, требования к решению и его исполнению вызывают серьезные возражения.

3.1. Проекты поправок не определяют соотношение рассмотрения споров финансовым уполномоченным с использованием других альтернативных методов разрешения споров (медиация, посредничество, третейский суд), а также с административными процедурами в компетентных государственных органах.

3.2. Часть 2 статьи 22 в редакции Проекта поправок предусматривает возможность обжалования по иску финансовой организацией решения финансового уполномоченного, а также возмещение указанной организации расходов, понесенных в связи с исполнением решения финансового уполномоченного. В связи с этим возникает вопрос о виде процессуального производства по такой новой категории дел в судах, а также состав упомянутых расходов и юридической квалификации субъективного права на их возмещение. Кроме того, возникает вопрос о влиянии решения суда, которым решение финансового уполномоченного

признано незаконным, на юридическую судьбу полученного от финансовой организации потребителем по такому решению.

3.3. Пункт 3 части 2 статьи 19 в редакции Проекта поправок помимо письменной формы обращения предусматривает электронный формат обращения, но только с использованием электронной цифровой подписи. Это существенно ограничивает возможности граждан и организаций по обращению к финансовому уполномоченному. Следовало бы предусмотреть подачу обращений и приложений к нему в форме сканированных документов с последующим предоставлением оригиналов при очном рассмотрении спора по примеру системы КАД («Картотека арбитражных дел») в арбитражных судах, которая положительно себя зарекомендовала.

4. Статья 15 в редакции Проекта поправок устанавливает регулирование соглашения о взаимодействии между финансовой организацией и Службой, относя его к возмездному гражданско-правовому договору. В отношении этого договора возникает сомнение о соблюдении принципа относительности обязательств (статья 308 Гражданского кодекса Российской Федерации), поскольку названным договором по существу определяются некоторые обязанности потребителя финансовых услуг (максимальный размер притязания, порядок взаимодействия, претензионные сроки), тогда как согласно указанному принципу обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон (для третьих лиц). При этом не ясно, откуда потребитель получит информацию о содержании соглашения о взаимодействии, заключенного между Службой и финансовой организацией, с которой у потребителя возник спор, поскольку Проектами поправок не предусмотрена необходимость доведения до сведения потребителей содержания соглашения о взаимодействии.

Помимо доступности текстов соглашений о взаимодействии следует предусмотреть обязанность службы публиковать все решения финансовых



уполномоченных в сети Интернет, возможно, с исключением конкретных данных потребителей.

Представляется, что предлагаемые законопроектами процедуры альтернативного рассмотрения споров в предложенных в Проектах поправок формулировках нарушают права граждан и организаций, являются экономически затратными и на деле не снижают нагрузку на судебную систему.

х х х

Вывод: Проекты поправок к проектам федеральных законов «О Финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О Финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» не могут быть поддержаны по соображениям как концептуального, так и юридико-технического характера. Законопроекты в редакции Проекта поправок в случае их принятия приведут к существенным нарушениям прав граждан и организаций и могут быть квалифицированы как противоречащие частям 1 и 2 статьи 46 и части 1 статьи 47 Конституции Российской Федерации, а цель законопроектов – повышение уровня защиты интересов граждан путем создания эффективной системы досудебного урегулирования споров между гражданами и организациями, оказывающими финансовые услуги, не будет достигнута.

*Проект заключения подготовлен  
в Исследовательском центре частного права  
имени С.С.Алексеева при Президенте  
Российской Федерации*