

УДК 34.09

Эффективность деятельности института финансового уполномоченного: проблемы и перспективы¹

Елаш Евгения Аркадьевна, магистрант, Российский государственный гуманитарный университет, pravo39.rus@yandex.ru

Исследование направлено на всесторонний анализ эффективности функционирования института финансового уполномоченного в контексте разрешения споров между финансовыми организациями и потребителями их услуг. Рассматриваются ключевые факторы, оказывающие влияние на результативность деятельности финансового уполномоченного, и выдвигаются предложения по совершенствованию его механизма с учетом ограниченного, но постепенно расширяющегося спектра полномочий. Анализ практики применения данного института выявляет ряд положительных характеристик: высокая доступность внесудебного разрешения споров, значительный уровень удовлетворенности заявителей, а также снижение нагрузки на судебную систему. В то же время подчеркивается актуальность дальнейшего развития и институционального укрепления данного механизма как одного из инструментов повышения доверия участников к финансовому рынку.

Ключевые слова: финансовый уполномоченный, потребитель финансовых услуг, финансовая услуга, досудебный порядок, разрешение споров.

Актуальность исследования, посвященного вопросам повышения эффективности функционирования институтов разрешения споров с потребителями, определяется положениями Стратегии государственной политики в сфере защиты прав потребителей на период до 2030 г. В целях практической реализации данной Стратегии распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2018 г. N 481-р был утвержден комплексный план мероприятий, среди ключевых направлений которого обозначены: обеспечение эффективной защиты потребителей; формирование дополнительных гарантий защиты прав социально-экономически уязвимых категорий граждан; расширение использования процедуры медиации и ее интеграция в работу общественных объединений, центров консультирования и информирования потребителей; разработка и функционирование онлайн-платформы для досудебного урегулирования конфликтов; унификация правил доказывания при разрешении споров в сфере защиты прав потребителей.

Особую значимость представляет установленный в Стратегии целевой ориентир: увеличение доли споров с участием потребителей, урегулированных в досудебном и внесудебном порядке, с 20 % в 2021–2024 гг. до 50 % к 2030 г.

Современный этап развития финансового сектора характеризуется существенным увеличением количества участников рынка и расширением спектра предоставляемых услуг. Возрастающая сложность финансовых продуктов и услуг, а также информационная асимметрия между поставщиком и потребителем обуславливают потребность в выработке действенных механизмов урегулирования возникающих конфликтных ситуаций. Досудебные процедуры разрешения споров с участием потребителей финансовых услуг обладают собственной спецификой. Центральное место в данном процессе занимает институт финансового уполномоченного, созданный в 2018 г. с целью обеспечения внесудебного урегулирования разногласий между финансовыми организациями и потребителями их услуг.

Возникает закономерный вопрос: удастся ли на практике достичь именно эффективного разрешения споров?

Следует подчеркнуть, что нормативное регулирование досудебных процедур с участием потребителей финансовых услуг базируется на ряде фундаментальных принципов реализации субъективных гражданских процессуальных прав. К их числу относятся:

1) принцип оперативности, обеспечивающий более быстрое

рассмотрение споров по сравнению с судебными процедурами;

2) принцип экономичности (рациональности), выражающийся в снижении финансовых издержек сторон в рамках досудебных процедур;

3) принцип добросовестности, предполагающий согласованность интеллектуальной и поведенческой составляющих, когда фактические обстоятельства и правовые отношения соответствуют действиям сторон [12].

Наряду с указанными основополагающими положениями применительно к досудебному урегулированию споров с участием потребителей финансовых услуг можно выделить:

4) принцип приоритета защиты интересов потребителей, основанный на признании их слабой стороны в правоотношениях;

5) принцип профессионализма, выражающийся в том, что участие финансового уполномоченного позволяет обеспечить квалифицированную оценку спорной ситуации и способствует повышению качества принимаемых решений [7].

Принципиальные основы института финансового омбудсмена на общеевропейском уровне были закреплены в нормативных актах Европейского Союза от 21 мая 2013 г.: Директиве N 2013/11/ЕС об альтернативном разрешении споров с потребителями и Регламенте N 524/2013 о разрешении споров с потребителями в онлайн-режиме. В соответствии с положениями Директивы система принципов включает такие категории, как доступность, компетентность, независимость, прозрачность, эффективность, объективность, честность, свобода и законность.

По справедливому замечанию А. А. Вишневого, данные принципы не являются лишь декларативным набором положительных характеристик, а обладают конкретным юридическим содержанием. Эффективность регулирования финансовой сферы достигается тогда, когда правоприменительная практика опирается не только на правила, но и на принципы, получающие нормативное наполнение. В противном случае они рискуют остаться на уровне морально-этических категорий, допускающих субъективное толкование участниками правоотношений. При этом принципы, закрепленные в Директиве, не ограничиваются рамками отдельных национальных правопорядков, а отражают универсальные начала функционирования института финансового омбудсмена. Их соблюдение необходимо для его реального существования и эффективности [8].

¹ Научный руководитель: Шорохова Александра Андреевна — доцент кафедры предпринимательского права, Российский государственный гуманитарный университет, кандидат юридических наук, доцент.

В России правовое регулирование взаимодействия потребителей с финансовыми организациями основывается на комплексе нормативных актов. Базу составляет Гражданский кодекс Российской Федерации, содержащий общие положения о договорах, обязательствах и ответственности сторон. Существенную роль играет Закон РФ N 2300-I «О защите прав потребителей», закрепляющий основные права потребителей и механизмы их реализации, включая общие требования к досудебному урегулированию споров. Ключевое значение имеет Федеральный закон от 4 июня 2018 г. N 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», который определяет правовой статус и полномочия финансового уполномоченного, устанавливает обязательный досудебный порядок разрешения споров между финансовыми организациями и потребителями их услуг.

Кроме того, правовое регулирование осуществляется посредством иных федеральных законов, касающихся отдельных видов финансовых услуг, а также нормативных актов Банка России, конкретизирующих порядок взаимодействия участников, формы документов и иные процедурные аспекты.

Согласно положениям Федерального закона N 123-ФЗ решение, принимаемое финансовым уполномоченным, должно быть обоснованным и соответствовать Конституции РФ, федеральным законам, иным нормативным актам, включая акты Банка России, а также основополагающим принципам российского права, среди которых особое значение имеют добросовестность, разумность и справедливость (ч. 1 ст. 22). При этом закрепленная в ч. 5 ст. 2 позиция законодателя относительно принципов деятельности финансового уполномоченного носит во многом декларативный характер, ограничиваясь указанием на законность, уважение прав и свобод человека и гражданина, добросовестность и справедливость.

А. А. Вишневецкий справедливо отмечает общий характер данных принципов, не учитывающий специфику института финансового омбудсмена. В мировой практике сложился устойчивый набор специализированных принципов, которые прямо адресованы институту финансового омбудсмена и обеспечивают его эффективность. При этом сама по себе фиксация принципов в законе не является самоцелью; ключевое значение имеет их практическая реализация в конкретных правовых нормах, регулирующих деятельность финансового уполномоченного в России. Учитывая невозможность регламентировать правилами все жизненные ситуации, ясные и недвусмысленные формулировки принципов способны компенсировать неизбежные пробелы правового регулирования [8].

В этом контексте заслуживает внимания позиция А. А. Ковригина, который сопоставляет российскую модель финансового уполномоченного с зарубежными аналогами, в частности с институтом финансового омбудсмена по общему страхованию в Канаде. Исследователь выделяет профессиональные принципы деятельности омбудсмена — беспристрастность, профессионализм, наличие опыта в страховой отрасли, отсутствие прямых связей со страховыми компаниями, — а также функциональные принципы: системный подход, конфиденциальность информации и посреднический характер урегулирования споров. Принцип системного подхода предполагает, что деятельность омбудсмена не ограничивается разрешением индивидуального обращения, а ориентирована на выявление и устранение системных нарушений, способствуя тем самым повышению эффективности функционирования страхового сектора в целом. Посреднический характер деятельности финансового уполномоченного выражается в содействии примирению сторон с привлечением профессионального медиатора, что в ко-

нечном счете способствует достижению баланса интересов участников спора [9].

Отметим, что профессиональные принципы деятельности финансового уполномоченного можно вывести из положений Федерального закона N 123-ФЗ, в частности из закрепленных требований к лицу, занимающему данную должность. Однако закон прямо не определяет функциональные принципы его деятельности. Их нормативное закрепление могло бы оказать положительное влияние на развитие института финансового уполномоченного, повысить качество разрешения споров и тем самым придать службе уполномоченного более выраженную ориентацию на достижение справедливого результата, а не только на разгрузку судебной системы и отсеивание малозначительных дел.

В контексте принципов, апробированных мировой практикой деятельности финансового омбудсмена, сохраняет актуальность вопрос о пределах компетенции, доступности и эффективности функционирования службы финансового уполномоченного в России. Применительно к критерию доступности представляется целесообразным выделить два аспекта: перечень финансовых организаций, споры с которыми рассматривает уполномоченный, и характер рассматриваемых им споров.

Понятие «финансовая организация» раскрывается в Федеральном законе N 135-ФЗ и охватывает широкий круг хозяйствующих субъектов, предоставляющих финансовые услуги. Однако в соответствии с положениями Закона N 123-ФЗ обратиться к уполномоченному можно только в случае, если задействованы страховые организации (кроме осуществляющих только обязательное медицинское страхование), микрофинансовые и кредитные организации, кредитные потребительские кооперативы, ломбарды и негосударственные пенсионные фонды. Кроме того, обращение к уполномоченному допустимо при предъявлении требований к иной финансовой организации, которая на добровольной основе организовала взаимодействие со службой финансового уполномоченного и включена в соответствующий перечень.

Банк России ведет реестр финансовых организаций, обязующихся взаимодействовать с уполномоченным, передает сведения о них службе обеспечения деятельности уполномоченного и размещает указанную информацию на своем официальном интернет-ресурсе [10].

Следствием установленных законодательных ограничений является то, что в случае отсутствия финансовой организации в реестре потребитель лишен возможности обратиться к институту уполномоченного и может реализовать свое право на защиту исключительно посредством судебного разбирательства.

Что касается характера подлежащих рассмотрению споров, Закон N 123-ФЗ предусматривает обязательный досудебный порядок обращения потребителей финансовых услуг к уполномоченному при соблюдении определенных условий. Так, имущественные требования не могут превышать 500 000 руб., за исключением случаев, связанных с нарушением страховщиком порядка страхового возмещения по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО). Также исключение составляют споры с негосударственными пенсионными фондами (НПФ), которые рассматриваются независимо от суммы предъявленных требований (ст. 15).

Указанные положения нуждаются в дальнейшем совершенствовании и адаптации к динамично изменяющимся условиям функционирования финансового рынка. Так, еще в 2023 г. руководитель АНО «Служба обеспечения деятельности финансового уполномоченного» Ольга Крайнова в ходе сессии «Международный опыт внесудебной защиты прав потребителей финансовых

услуг» в рамках XI Петербургского международного юридического форума обратила внимание на рекомендации Консультативного комитета служб финансовых уполномоченных государств — членов ЕАЭС. В частности, были предложены меры по гармонизации порядка внесудебной защиты прав потребителей финансовых услуг в странах ЕАЭС.

Для России в числе приоритетных направлений рекомендовано рассмотреть возможность:

- расширения круга субъектов, имеющих право обращаться к уполномоченному, в том числе за счет включения в него брокеров;
- увеличения спектра требований, относимых к компетенции финансового уполномоченного, включая неденежные требования (например, предоставление кредитных каникул);
- повышения предельного размера имущественных требований, подлежащих рассмотрению финансовым уполномоченным.

В развитие данных предложений Служба финансового уполномоченного высказала позицию о целесообразности увеличения максимального размера требований с действующих 500 000 руб. до 1,5 млн руб. Такой подход представляется оправданным, поскольку, как показывают данные практики, в 99 % случаев обращения с суммой требований, превышающих установленный порог, не выходят за пределы лимита в 1,5 млн руб. [11].

Для понимания того, достиг ли институт финансового уполномоченного поставленных перед ним целей, целесообразно проанализировать динамику судебной статистики после его учреждения. В качестве показателя эффективности рассмотрим изменение доли решений уполномоченного, отмененных судами по жалобам финансовых организаций.

Так, в 2019 г. с институтом взаимодействовали исключительно страховые организации. По итогам рассмотрения обращений потребителей было вынесено 30 909 решений по существу, из которых 16 188 содержали полный либо частичный отказ в удовлетворении требований потребителя. По состоянию на 1 апреля 2020 г. организации обжаловали в судебном порядке 4845 решений, что составило 30 % от общего числа положительных решений. При этом судами рассмотрено 851 заявление, из которых лишь 15 (1,8 %) удовлетворили иски финансовых организаций [1].

В 2020 г. в сферу взаимодействия с уполномоченным вошли также микрофинансовые организации. Общее количество решений составило 98 798, из которых 42 728 — о полном или частичном удовлетворении требований потребителей. На 31 мая 2021 г. в суд было обжаловано 16 272 решения (38,1 %). По результатам рассмотрения 10 363 заявлений судами удовлетворено 425 исков финансовых организаций, что составило 4,1 % [2].

В 2021 г. компетенция уполномоченного была существенно расширена: к числу участников взаимодействия добавились кредитные потребительские кооперативы, ломбарды, кредитные организации и НПФ. Всего было принято 110 713 решений по существу споров, из которых 38 550 — положительные для потребителей. По состоянию на 1 апреля 2022 г. финансовыми организациями было обжаловано 13 351 решение (34,6 %). Судами вынесено 11 308 постановлений, завершивших рассмотрение заявлений, из которых 533 (4,71 %) удовлетворили требования организаций [3].

В 2022 г. уполномоченным принято 104 915 решений, включая 36 112 решений о полном или частичном удовлетворении требований потребителей. Финансовыми организациями обжаловано 9895 решений (27,4 %). По состоянию на 1 апреля 2023 г. судами рассмотрено 8405 заявлений об обжаловании, из которых 523 (6,2%) завершились удовлетворением исков финансовых

организаций [4].

В 2023 г. по итогам рассмотрения обращений потребителей уполномоченный принял 95 563 решения, из которых 85 507 относились к рассмотрению споров по существу. При этом 28 943 решения содержали полный либо частичный отказ в удовлетворении требований потребителей. Финансовыми организациями в суд было обжаловано 6057 решений, что составило 20,93 % от общего числа положительных решений. По результатам судебного разбирательства было вынесено 4968 постановлений, из которых лишь 368 (1,27 %) привели к отмене решений финансового уполномоченного [5].

В 2024 г. количество обращений к уполномоченному возросло на 1,7% по сравнению с предыдущим годом. По итогам судебных разбирательств отменено лишь 257 решений финансового уполномоченного, что составило 0,91 % от совокупного числа положительных решений, принятых в пользу потребителей (28 287) [6].

Анализ представленных статистических данных позволяет выявить отчетливую тенденцию к сокращению как абсолютного числа, так и доли решений финансового уполномоченного, отмененных судебными инстанциями. Это свидетельствует о том, что данный институт и постепенное расширение его компетенции оказали положительное воздействие на функционирование судебной системы, способствуя снижению нагрузки на суды. Разумеется, часть потребителей, считающих, что их требования удовлетворены не в полном объеме, продолжает обращаться в суд, однако значительное количество споров завершается вступившими в законную силу решениями уполномоченного.

Для потребителей финансовых услуг обращение к уполномоченному сопряжено с целым рядом преимуществ. Среди них — доступность процедуры, оперативность рассмотрения дел, высокий уровень профессиональной компетентности специалистов, обладающих необходимыми знаниями в области финансов и права. Кроме того, решения уполномоченного обладают юридической силой и подлежат обязательному исполнению финансовыми организациями, что способствует добровольному выполнению предписанных мер и снижает потребность в привлечении государственных органов для обеспечения реализации решений. Таким образом, данный институт формирует дополнительный уровень контроля за качеством предоставления финансовых услуг и скоростью реагирования на возникающие проблемы.

Служба финансового уполномоченного выступает динамично развивающимся институтом, основной задачей которого является обеспечение эффективной и доступной защиты прав потребителей. Создание данного института стало значительным шагом вперед в системе защиты прав граждан на финансовом рынке. До его появления разрешение конфликтов между потребителями и финансовыми организациями происходило преимущественно в судебном порядке, что сопровождалось значительными временными и финансовыми затратами для обеих сторон.

Для юридического сообщества функционирование института уполномоченного означает необходимость углубленного изучения специфики досудебной процедуры, включая порядок подачи обращений, особенности взаимодействия со Службой финансового уполномоченного и оценку перспектив дальнейшего судебного или внесудебного разбирательства. Эффективное использование данной процедуры на стадии досудебного урегулирования позволяет существенно сэкономить ресурсы и одновременно повысить вероятность достижения оптимального правового результата.

Примечания

1. Служба финансового уполномоченного. Отчет о деятельности в 2019 году. URL: <https://finombudsman.ru/assets/files/341/Otchet-o-deyatelnosti-v-2019-godu.pdf> (дата обращения: 15.09.2025).
2. Служба финансового уполномоченного. Отчет о деятельности в 2020 году. URL: <https://finombudsman.ru/assets/files/528/Otchet-o-deyatelnosti-v-2020-godu.pdf> (дата обращения: 15.09.2025).
3. Служба финансового уполномоченного. Отчет о деятельности в 2021 году. URL: <https://finombudsman.ru/assets/files/1072/Otchet-o-deyatelnosti-v-2021-godu.pdf> (дата обращения: 15.09.2025).
4. Служба финансового уполномоченного. Отчет о деятельности в 2022 году. URL: <https://finombudsman.ru/about/otchet-yi-o-deyatelnosti/otchet-za-2022-god.html> (дата обращения: 15.09.2025).
5. Служба финансового уполномоченного. Отчет о деятельности в 2023 году. URL: <https://finombudsman.ru/about/otchet-yi-o-deyatelnosti/otchet-za-2023-god.html> (дата обращения: 15.09.2025).
6. Служба финансового уполномоченного. Отчет о деятельности в 2024 году. URL: <https://finombudsman.ru/about/otchet-yi-o-deyatelnosti/otchet-za-2024-god.html> (дата обращения: 15.09.2025).
7. Защита прав потребителей: в поисках оптимальной модели: монография / отв. ред. С. А. Сеницын, М. Л. Шелютто. М., 2021.
8. Вишневский А. А. Финансовый уполномоченный vs финансовый омбудсмен: об эффективности институтов защиты прав потребителей финансовых услуг // Закон. 2018. N 9.
9. Ковригин А. А. Институт финансового уполномоченного как инструмент разрешения страховых споров // Юридические исследования. 2023. N 7.
10. Реестр финансовых организаций, обязанных организовать взаимодействие с уполномоченным по правам потребителей финансовых услуг. URL: <https://cbr.ru/registries/123-fz> (дата обращения: 15.09.2025).
11. Ольга Крайнова рассказала о подходах к гармонизации внесудебной защиты прав потребителей финансовых услуг в странах ЕАЭС. URL: <https://finombudsman.ru/finnews/olga-krajnova-rasskazala-o-podkhodax-k-garmonizaczii-vnesudebnoj-zashhityi-prav-potrebitelej-finansovyix-uslug-v-stranax-eaes.html> (дата обращения: 15.09.2025).
12. Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2009.

English version

Effectiveness of the financial ombudsman institution: problems and prospects

Elash Evgeniya Arkad'evna, master's student, Russian State University for the Humanities

The study provides a comprehensive analysis of the effectiveness of the financial ombudsman institution in resolving disputes between financial organizations and consumers of their services. It examines key factors influencing the performance of the financial ombudsman and offers proposals for improving its mechanisms, taking into account its limited but gradually expanding powers. The analysis of practice reveals several positive features: high accessibility of out-of-court dispute resolution, significant levels of applicant satisfaction, and a reduction in the burden on the judicial system. At the same time, the article emphasizes the importance of further development and institutional strengthening of this mechanism as a tool for enhancing participants' trust in the financial market.

Keywords: financial ombudsman, financial services consumer, financial service, pre-trial procedure, dispute resolution.