

Рождественская Татьяна Эдуардовна

Rozhdestvenskaya Tatiana Eduardovna

доктор юридических наук,
профессор кафедры финансового
права, МГЮА имени О.Е. Кутафина
(Университет)

PhD (Doctor of Law Sciences), professor,
Kutafin Moscow State Law University,

E-mail: tatiana_rojd@mail.ru



УДК 347.734

**СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ
ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
THE SYSTEM OF PROTECTION OF THE RIGHTS
OF CONSUMERS OF FINANCIAL SERVICES
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Ключевые слова: финансовые услуги, потребители финансовых услуг, защита прав потребителей финансовых услуг, Банк России, финансовый уполномоченный, Агентство по страхованию вкладов, доступность финансовых услуг.

Keywords: financial services, consumers of financial services, protection of the rights of consumers of financial services, Bank of Russia, financial ombudsman, Deposit Insurance Agency, availability of financial services.

В статье обосновывается тезис о том, что защита прав потребителей финансовых услуг является обязательным элементом современной экономики и предполагает отход от классического принципа гражданского оборота – принципа равенства сторон в договоре. Потребитель финансовых услуг – физическое лицо может не обладать необходимыми навыками и знаниями, чтобы на равных конкурировать с поставщиком, поэтому государство и общество предоставляют ему дополнительные средства защиты для сглаживания несправедливости отношений с предпринимателем, являющимся другой стороной договора.

Права потребителей финансовых услуг могут быть защищены в полной мере только тогда, когда в государстве создана и функционирует система защиты прав потребителей финансовых услуг, включающая в себя как судебные, так и иные органы, которые необходимы для рассмотрения жалоб и предоставления возможностей – как судебных, так и внесудебных (досудеб-

ных) – для обжалования действий поставщиков финансовых услуг, финансовых организаций. В статье подчеркивается, что защита прав потребителей финансовых услуг не может ограничиваться только рассмотрением жалоб. Не менее значимыми аспектами являются обеспечение доступности финансовых услуг, а также обеспечение устойчивости финансовых организаций. В статье анализируется работа системы прав потребителей финансовых услуг в России, в которую автор включает Банк России, финансового уполномоченного, Агентство по страхованию вкладов, а также органы прокуратуры. Особое внимание уделяется Банку России как органу по защите прав потребителей финансовых услуг и отмечается, что основная специфика Банка России состоит в том, что это направление деятельности осуществляется им одновременно с иным, более традиционным направлением финансового регулирования и надзора, – обеспечением финансовой стабильности. При анализе института финансового уполномоченного делается вывод о том, что главное в его деятельности – обеспечение более высокого уровня правовой защиты граждан при получении ими финансовых услуг, и, как следствие, снижение социальных конфликтов в обществе. Подчеркивается особая роль органов прокуратуры в обеспечении прав потребителей финансовых услуг, что особенно актуально в период кризисных явлений в экономике.

The article substantiates the thesis that the protection of the rights of consumers of financial services is an obligatory element of the modern economy and implies a departure from the classical principle of civil law – the principle of equality of parties in a contract. A consumer of financial services is an individual who may not have the necessary skills and knowledge to compete on an equal footing with a supplier, therefore the state and society provide him with additional means of protection to smooth out unfair relations with an entrepreneur who is the other party to the contract.

The rights of consumers of financial services can be fully protected only when a state has created and operates a system for protecting the rights of consumers of financial services, which includes both judicial and other bodies that are necessary to consider complaints and provide opportunities – both judicial and extrajudicial (pre-trial) – to appeal against the actions of financial service providers, financial organizations. The article emphasizes that the protection of the rights of consumers of financial services cannot be limited only to the consideration of complaints. Ensuring the availability of financial services, as well as ensuring the sustainability of financial institutions, are equally important aspects. The article analyzes the system of consumer rights for financial services in Russia, in which the author includes the Bank of Russia, a financial ombudsman, the Deposit Insurance Agency, as well as prosecutors. Particular attention is paid to the Bank of Russia as a body that protects the rights of consumers of financial services and it is noted that the

main specificity of the Bank of Russia is that it carries out this area of activity simultaneously with another, more traditional area of financial regulation and supervision – ensuring financial stability. When analyzing the institution of a financial ombudsman, it is concluded that the prime target of its activities is to ensure a higher level of legal protection of citizens when they receive financial services, and, as a consequence, to reduce social conflicts in the society. The special role of the prosecutor's office in ensuring the rights of consumers of financial services is emphasized, which is especially important during a crisis in the economy.

Системы защиты прав потребителей уже на протяжении более века являются одним из элементов индустриальной и постиндустриальной экономики. Защита прав потребителей финансовых услуг (ЗППФУ) в правовом смысле предполагает отход от классического принципа гражданского оборота – принципа равенства сторон в договоре. Потребитель – физическое лицо – приобретает товар (работу или услугу) для личного потребления, не связанного с ведением предпринимательской деятельности [2, с. 157–243]. Он зачастую не обладает необходимыми навыками и знаниями, чтобы на равных конкурировать с поставщиком, поэтому государство и общество предоставляют такому потребителю дополнительные средства защиты для сглаживания несправедливости отношений с предпринимателем, являющимся другой стороной договора.

Система ЗППФУ включает в себя несколько элементов.

Во-первых, это как судебные, так и иные органы, которые необходимы для рассмотрения жалоб и предоставление возможностей – как судебных, так и внесудебных (досудебных) – для обжалования действий поставщиков финансовых услуг, финансовых организаций. Но данным направлением ЗППФУ не может ограничиваться, и, как следствие, организация ЗППФУ не может быть ограничена только существованием органов, в функции которых входят рассмотрение жалоб и обращений граждан, разрешение правовых споров и содействие урегулированию экономических конфликтов (к примеру, содействие заключению соглашений о рассрочке платежа и т.д.), хотя сами по себе эти направления ЗППФУ достаточно важны.

Во-вторых, не менее значимый аспект системы ЗППФУ, ее второй элемент, – это обеспечение доступности финансовых услуг, то есть предоставление потребителю возможности получить финан-

совые услуги в любом месте и за как можно меньшую цену. Вместе с тем нередко возникают препятствия для получения услуг из-за чрезмерного «увлечения» понуждением финансовых организаций к платежам. Так, в середине 2013 г. в ряде регионов России некоторые страховые компании стали либо отказывать гражданам в заключении договоров ОСАГО, либо обременять их дополнительными страховыми продуктами (что не согласовывалось с таким принципом предоставления услуг, как запрет на обременение покупки одного товара (услуги) приобретением другого (ст. 16 Закона РФ от 7.02.1992 №2300-1 «О защите прав потребителей»). Причина этого поведения заключалась не только в недобросовестности страховых компаний, но и в низких тарифах, применяемых в рамках ОСАГО. Существенное влияние оказала также судебная практика, которая стимулировала лиц, пострадавших во время страхового случая, обращаться в суд, что многократно увеличивало объем выплат за счет судебных и иных расходов.

Третьим ключевым моментом организации защиты прав потребителей финансовых услуг является обеспечение устойчивости финансовых организаций. Для финансовой системы важно, чтобы финансовые организации обладали финансовой устойчивостью, то есть «запасом прочности», позволяющей – как с финансовой, так и с организационной стороны – управлять рисками, особенно риском наступления банкротства. Прежде всего, это относится к организациям, которые так или иначе связаны с привлечением средств третьих лиц – к кредитным и страховым организациям, пенсионным фондам. Как следствие, надзорные органы должны предпринимать усилия, чтобы повысить финансовую устойчивость таких организаций, в частности, побуждая их акционеров, иных участников распределять прибыль в их капитал.

В Российской Федерации сложилась определенная система органов и институтов гражданского общества (представленных различными организациями по защите прав потребителей), в функции которых входят вопросы по защите прав потребителей финансовых услуг.

К таким органам (помимо судебных) относятся, прежде всего:

- Банк России;
- Агентство по страхованию вкладов;

- Финансовый уполномоченный;
- органы прокуратуры.

Банк России как орган по защите прав потребителей финансовых услуг:

С 1 сентября 2013 г. в связи с образованием на основе Банка России единого регулятора в соответствии с ч. 1 ст. 76.1 Закона о Банке России в функции Банка России была включена защита прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению, иных потребителей финансовых услуг (за исключением потребителей банковских услуг).

Законодатель легально не предоставил Банку России полномочия по защите прав потребителей банковских услуг, которые формально остаются в компетенции Роспотребнадзора. Однако и по факту, и в силу дальнейшего развития законодательства Банк России активно работает с жалобами граждан на действия кредитных организаций, а также реализует отдельные полномочия, предоставленные ему в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг Федеральным законом от 23.12.2013 №353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)».

Для реализации функции защиты прав потребителей финансовых услуг Совет директоров Банка России в ноябре 2013 г. принял решение о создании в структуре Банка России специального подразделения – Службы Банка России по защите прав потребителей финансовых услуг¹. В функции данной Службы входят такие основные направления ЗППФУ, в частности, как:

- оказание содействия доступности финансовых услуг;
- принятие мер по повышению информированности населения об институтах и инструментах финансового рынка;
- реализация программ финансовой грамотности;
- рассмотрение заявлений и жалоб граждан – потребителей финансовых услуг (кроме банковских услуг);

¹ URL: http://cbr.ru/search/print.asp?File=/press/sbrfr/131129_193330sbr_reorg.htm (дата обращения: 13.07.2016).

- анализ и обобщение практики, связанной с ЗППФУ, определение основных рисков, возникающих в отношениях между некредитными финансовыми организациями и потребителями финансовых услуг;

- предоставление необходимых сервисов «финансовому уполномоченному» (финансовому омбудсмену) при рассмотрении споров с участием потребителей финансовых услуг, взаимодействие с иными институтами гражданского общества в сфере ЗППФУ;

- экспертиза проектов нормативных правовых актов на предмет их соответствия ЗППФУ;

- экспертиза стандартов по ЗППФУ, разработанных СРО участников финансовых рынков, при их отсутствии – разработка стандартов по ЗППФУ;

- экспертиза стандартов финансовых услуг, а также оценка отдельных финансовых продуктов.

Основная специфика Банка России как органа по ЗППФУ состоит в том, что это направление деятельности им осуществляется одновременно с иным, более традиционным направлением финансового регулирования и надзора, – обеспечением финансовой стабильности. Банк России также отвечает за развитие финансового сектора. Иными словами, в его полномочия вошли в том числе вопросы доступности финансовых услуг. *Эта триада – защита прав потребителей, устойчивость финансовых организаций и доступность финансовых услуг – образует интегральное, хотя и достаточно напряженное единство.* Не случайно, что законодатель, наделяя Банк России полномочиями по осуществлению надзора за некредитными финансовыми организациями, по контролю поведения на рынке финансовых услуг и по защите прав потребителей финансовых услуг, потребовал от него организовать работу по предупреждению конфликта интересов, понимаемого как конфликт между целями, характерными для различных направлений деятельности Банка России.

Агентство по страхованию вкладов (АСВ)

Защита прав вкладчиков банков осуществляется несколькими способами:

- 1) через организацию системы банковского надзора, основной целью которого является защита прав и законных интересов вкладчиков, а также поддержание финансовой устойчивости;

2) путем создания специальной системы страхования (гарантирования) вкладов, целью которой является осуществление выплат (страхового возмещения) вкладчикам тех банков, у которых отозвана лицензия на осуществление банковских операций.

В современном мире роль систем страхования вкладов усиливается, они действуют уже почти в 150 странах. В течение последних 20 лет системы страхования вкладов были введены в большинстве развитых и развивающихся стран, в том числе в качестве реакции на банковские кризисы 80-х и 90-х годов, а также на глобальный финансовый кризис 2008–2009 годов. В Европе с 1994 года действует Директива Европейского парламента и Совета «О системах гарантирования депозитов». Ни одно кредитно-финансовое учреждение, получившее разрешение на банковскую деятельность, не может принимать вклады, не будучи членом одной из таких систем.

В России организация страховых выплат возложена на Государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов», которая была создана в январе 2004 года на основании Федерального закона от 23.12.2003 №177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

Агентство осуществляет выплату вкладчикам возмещения по вкладам физических лиц, в том числе по вкладам индивидуальных предпринимателей, открытым для осуществления предпринимательской деятельности, а также с 1 января 2019 г. по вкладам юридических лиц, отнесенных в соответствии с законодательством Российской Федерации к малым предприятиям, сведения о которых содержатся в едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства, открытым в банке-участнике системы страхования вкладов при наступлении страхового случая в отношении банка-участника системы страхования вкладов; ведет реестр банков-участников системы страхования вкладов; контролирует формирование фонда страхования вкладов, в том числе за счет взносов банков; управляет средствами фонда страхования вкладов. Число банков-участников – 698 (данные на 9 октября 2020 г.), количество страховых случаев за время функционирования ССВ – 516 (данные на 5 октября 2020 г.).

Финансовый уполномоченный

Институт финансового уполномоченного создан в Российской Федерации недавно. Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (далее – Закон об уполномоченном) был подписан Президентом Российской Федерации 4 июня 2018 года.

Целью указанного Федерального закона является защита прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Закон об уполномоченном определяет правовой статус уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (далее – финансовый уполномоченный), порядок досудебного урегулирования финансовым уполномоченным споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями, а также правовые основы взаимодействия финансовых организаций с финансовым уполномоченным.

Идея финансового уполномоченного (или финансового омбудсмена) не нова. Смысл создания такого института заключается в возможности рассматривать в досудебном порядке небольшие по сумме споры между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями. Такой институт действует и неплохо себя зарекомендовал в Великобритании, Ирландии, Польше, Армении и Казахстане. Функционирование такого рода института экономит издержки и время потребителя, разгружает судебную систему, позволяя ей сосредоточиться на более сложных делах, оптимизирует работу финансовых организаций. Однако следует отметить, что главное в деятельности финансового омбудсмена – обеспечение более высокого уровня правовой защиты граждан при получении ими финансовых услуг и, как следствие, снижение социальных конфликтов в обществе.

Вместе с тем досудебное рассмотрение споров не означает и не может означать отмену или умаление права гражданина на обращение в суд. Согласно п. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

Финансовый уполномоченный не является органом государственной власти и сохраняет статус института гражданского общества, признанного государством на уровне федерального закона и обладающего отдельными функциями органа государствен-

ной власти, прежде всего – функцией разрешения спора между конфликтующими сторонами.

С учетом того, что споры, связанные с защитой прав потребителей могут быть многообразны, рассматриваемый федеральный закон предусматривает, что в качестве финансового уполномоченного выступают: 1) главный финансовый уполномоченный; 2) финансовые уполномоченные в сферах финансовых услуг.

Закон декларирует принцип независимости финансового уполномоченного при осуществлении им своей деятельности. Эта независимость обеспечивается прежде всего через имущественную независимость как от финансовых организаций, так и от государства, а также особым порядком назначения главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных по сферам финансовых услуг.

Анализ опыта иных стран показывает, что при наличии такого института, как финансовый омбудсмен (финансовый уполномоченный), споры, связанные с обращением потребителей финансовых услуг, часто завершаются даже не в суде и не с принятием решения финансового омбудсмена, а на более ранней стадии, которая в принятом Законе о финансовом уполномоченном связана с этапом направления претензии потребителя самой финансовой организации.

Органы прокуратуры

Особая роль в обеспечении прав потребителей финансовых услуг принадлежит органам прокуратуры. Это особенно актуально в период кризисных явлений в экономике.

Представляется, что особое внимание прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере функционирования финансового рынка, во-первых, должно быть направлено на пресечение незаконной деятельности организаций и лиц, которые, не имея на это права, предоставляют займы гражданам нередко под ростовщические проценты, а в случае выявления таких организаций и лиц – на привлечение их к административной и уголовной ответственности.

Второе направление деятельности прокуратуры связано с необходимостью выявлять случаи привлечения так называемых «за-

балансовых вкладов» граждан (вкладов, не отражаемых в балансе банка), а также вкладов, прикрываемых иными финансовыми инструментами, в частности, векселями, выпускаемыми самими банками или третьими лицами через банки (например, в случае, если банк формально является только доминирующим по векселю, но реально сумма, выплачиваемая при приобретении векселя, принимается в интересах банка). Выявление некачественных активов будет способствовать обеспечению устойчивости как отдельных организаций финансового рынка, так и финансовой системы Российской Федерации в целом, а также противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, что особо актуально в период кризисных явлений в экономике.

В-третьих, следует активно бороться с незаконной деятельностью коллекторских организаций и также организаций, которые осуществляют функции коллекторских, не имея на это право. Проблема успешного разрешения долговых отношений носит перманентный характер с момента возникновения частной собственности, обостряясь в периоды экономических кризисов, а также в условиях международных экономических санкций, когда граждане занимают в банках больше, чем оставляют во вкладах. Кроме того, указанное направление чрезвычайно важно для выработки доверия потребителей финансовых услуг. Без такого доверия невозможно развитие как финансового рынка в целом и отдельных его секторов, так и экономики Российской Федерации.

С учетом сказанного выше, органам прокуратуры необходимо уделять пристальное внимание вопросам своевременного привлечения к ответственности руководителей и основных собственников кредитных организаций, у которых отозвана лицензия на осуществление банковских операций или в отношении которых проводятся мероприятия по финансовому оздоровлению, в случае выявления вывода активов, фальсификации отчетности, сокрытия документов, подтверждающих требования к третьим лицам, и в иных случаях неправомерного поведения.

Отдельно хотелось бы подчеркнуть необходимость поддерживать достаточный уровень предоставления финансовых, особенно банковских услуг, в населенных пунктах со средней и малой численностью населения, воздействуя прежде всего на кредитные

организации с участием в капитале доли Российской Федерации.

В целях повышения эффективности надзора в рассматриваемой сфере прокурорам следует уделять пристальное внимание должному взаимодействию с Банком России в целях оперативного получения сведений о нарушениях и возможности своевременного и адекватного реагирования на них, анализу мер, принимаемых органом банковского надзора, которые будут рассмотрены ниже.

В этой связи следует отметить, что в 2017 г. подписано обновленное соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в рамках которого налажен информационный обмен имеющимися сведениями о нарушениях, допускаемых на финансовом рынке.

Таким образом, следует сделать вывод, что права потребителей финансовых услуг могут быть защищены в полной мере только тогда, когда в государстве создана и функционирует система защиты прав потребителей финансовых услуг, включающая в себя как судебные, так и иные органы, которые необходимы для рассмотрения жалоб и предоставления возможностей – как судебных, так и внесудебных (досудебных) – для обжалования действий поставщиков финансовых услуг, финансовых организаций. Защита прав потребителей финансовых услуг не может ограничиваться только рассмотрением жалоб. Не менее значимыми аспектами являются обеспечение доступности финансовых услуг, а также обеспечение устойчивости финансовых организаций.

* * *

1. Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: Издательство Юрайт, 2019.

2. Защита прав потребителей финансовых услуг / отв. ред. Ю. Б. Фогельсон. М.: Норма; ИНФРА-М, 2010.