

Лохманов Д.В.

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНЫХ МЕРАХ ПРИНУЖДЕНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ФИНАНСОВОМ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ УСЛУГ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ»

Аннотация. В настоящее время российское законодательство не имеет эффективного института досудебного урегулирования споров между физическими лицами — потребителями финансовых услуг и компаниями. Эффективность создаваемого института будет напрямую зависеть от мер принуждения, которыми будет наделен финансовый уполномоченный. Законопроект и вносимые в связи с его принятием изменения в другие федеральные законы должны будут предоставить реальные механизмы реализации финансовым омбудсменом своих полномочий, а также возможность привлечения кредитных организаций к дополнительным видам ответственности. При написании данной статьи использовались следующие научные методы: герменевтический метод, системный метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительно-правовой метод и другие методы, используемые при проведении правовых исследований. Важно четко определить функции и полномочия службы финансового омбудсмана в создающейся системе. Это позволит принять правильные решения относительно ее внутренней структуры и применяемой процедуры урегулирования споров. Сомнительным является и установление административной ответственности на финансовые организации, не являющиеся членами Службы финансовых уполномоченных, из-за статуса и характера правоотношений, возникающих между Службой и такими организациями, т.к. служба финансовых уполномоченных является некоммерческим партнерством

Ключевые слова: финансовый уполномоченный, омбудсмен, ответственность, административная ответственность, мер принуждения, банковский счет, досудебное урегулирование, банковские услуги, финансовая грамотность, личные финансы.

Review. At the present time Russian law does not have a effective institution of pre-trial settlement of disputes between physical entities, consumers of financial services, and organizations. Success of such an institution will directly depend on coercive measures a financial representative will be entitled to. The given draft law and associated amendments to other federal laws will be required to provide real mechanisms for the implementation of powers by financial ombudsman and the ability of credit organizations to additional types of liability. In the process of writing this article the following research methods have been used: hermeneutical approach, systems approach, methods of analysis and synthesis, induction and deduction, comparative law method and other methods that are usually used in legal research. According to the author, it is important to define particular functions and powers of the service of a financial ombudsman. This would allow to make the right decisions regarding the internal structure of the institution and dispute resolution procedures. Based on the author, it is also a disputable question whether administrative responsibility should be imposed on financial organizations that are not members of the Service of Financial Representatives due to the status and nature of legal relations arising between the Service and such organizations considering the fact that the service of financial representatives is a non-profit organization.

Keywords: financial literacy, financial ombudsman, ombudsman, responsibility, administrative responsibility, coercive measures, bank account, pre-trial settlement, banking services, personal finance.

В системе современного рынка банковских услуг, несмотря на ряд положительных тенденций, способствующих его прогрессивному развитию, имеются определенные проблемы, негативно влияющие на качество предоставления банковских услуг и уровень доверия розничных потребителей к кредитным организациям. Для решения этих проблем требуется совершенствование законодательства Российской Федерации, в том числе принятие федеральных законов, направленных на регулирование отношений в сфере потребительского кредитования, защиту прав потребителей финансовых услуг и совершенствование процедуры взыскания задолженности с должников — физических лиц. Для обеспечения дополнительной защиты прав должников кредитных организаций также необходимо законодательно урегулировать порядок осуществления деятельности по взысканию просроченной задолженности (коллекторской деятельности).

В целях упрощения порядка разрешения конфликтных ситуаций между кредитными организациями и их клиентами целесообразно принять меры, направленные на развитие и совершенствование внесудебных процедур урегулирования споров. Необходим такой институт, который эффективно, быстро и качественно разрешал бы проблему, исключая дальнейшую необходимость обращения по конфликтному вопросу в судебные органы. Этому может способствовать предлагаемый Правительством РФ институт финансового омбудсмена. Проектом Федерального закона N 517191-6 «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» предусматривается создание института финансового омбудсмена, который позволит упростить порядок разрешения споров между физическими лицами и компаниями в досудебном порядке. Для обеспечения деятельности финансового уполномоченного предлагается создать некоммерческую организацию «Служба финансовых уполномоченных» в форме некоммерческого партнерства. Учредителем НКО станет Банк России ^[1].

По результатам рассмотрения обращения финансовый уполномоченный на основании имеющихся сведений принимает решение об удовлетворении или о частичном удовлетворении обращения либо об отказе в его удовлетворении и в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения вручает или направляет сторонам по одному экземпляру этого решения. Организация обязана исполнять решение финансового уполномоченного в порядке и сроки, установленные этим решением. В случае неисполнения решения в сроки, установленные решением, финансовый уполномоченный обращается в суд с заявлением о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение этого решения. При рассмотрении заявления о выдаче исполнительного листа суд не вправе исследовать обстоятельства, установленные финансовым уполномоченным, либо пересматривать решение финансового уполномоченного по существу. Суд может вынести определение об отказе в выдаче исполнительного листа в случае, если имеются обстоятельства, которые вызывают сомнение в беспристрастности финансового уполномоченного или финансовый уполномоченный принял решение с нарушением порядка принятия и (или) рассмотрения обращения, установленного настоящим Федеральным законом.

Не менее важным представляется определение места и роли службы финансового омбудсмена в системе властных органов публичного управления и организаций, осуществляющих защиту прав потребителей — клиентов финансовых организаций. Речь идет о четком распределении полномочий, отсутствии дублирования функций, обмене информацией, иных формах сотрудничества и взаимодействия. Данный вопрос приобретает повышенную значимость в условиях глобальных изменений системы органов регулирования и надзора на финансовом рынке, которую в настоящее время осуществляет Правительство Российской Федерации и Банк России. Важно четко определить функции и полномочия службы финансового омбудсмена в создающейся системе. Это позволит

принять правильные решения относительно ее внутренней структуры и применяемой процедуры урегулирования споров. В отсутствие целостной картины невозможно оценить эффективность и жизнеспособность предлагаемой в законопроекте модели. Например, при злом и неоднократном нарушении финансовой организации требований финансового омбудсмена целесообразно предусмотреть ее полное удаление с рынка (лишение лицензии). Данным правом, однако, наделен Центральный Банк Российской Федерации, с которым, как представляется, должна тесно взаимодействовать служба.

В статье 3 законопроекта предлагается установить административную ответственность финансовых организаций, занимающихся оказанием услуг физическим лицам (далее — финансовые организации), за нарушения Федерального закона «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций». Вместе с рассматриваемым выше проектом закона был внесен законопроект о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций», в котором предлагается дополнить главу 15 КоАП РФ статьей 15.39^[2]. В диспозиции проектируемой статьи 15.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указан неполный перечень сведений, за непредставление которых законопроектом устанавливается административная ответственность. К тому же в качестве административного наказания предусмотрен лишь административный штраф, размер которого очевидно мал для кредитных организаций (максимальный размер — 150 т.р.). Как отмечает бывший Председатель Банка России С. М. Игнатьев, штраф, который может быть предусмотрен КоАП РФ банку: «что слону дробина». Можно платить хоть каждый месяц и гораздо большую сумму^[3]. В связи с этим представляется логичным повысить размеры предлагаемых штрафов, а также предусмотреть возможность установления в качестве

административного наказания за неоднократное совершение финансовых правонарушений дисквалификацию руководителя организации или административное приостановление деятельности финансовой организации.

Сомнительным является и установление административной ответственности на финансовые организации, не являющиеся членами Службы финансовых уполномоченных, из-за статуса и характера правоотношений, возникающих между Службой и такими организациями. Служба финансовых уполномоченных является некоммерческим партнерством (пункт 2 статьи 2, статья 16 законопроекта N 517191–6), являющимся в свою очередь некоммерческой организацией (статья 8 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). Согласно части 2 статьи 6 законопроекта N 517191–6 финансовые уполномоченные не рассматривают обращения в отношении финансовых организаций, не являющихся членами Службы. Соответственно, решение финансового уполномоченного обязательно для исполнения только финансовыми организациями, которые являются членами данной Службы (часть 6 статьи 13 законопроекта N 517191–6). Исходя из изложенного следует отметить, что взаимоотношения между Службой и финансовыми организациями — членами этой Службы, связанные с предоставлением документов и сведений, перечислением обязательных платежей и невыполнением решений и т.д., не выходят за рамки, связанные с членством в некоммерческом партнерстве, не носят публично-правовой характер и установление за перечисленные действия административной ответственности нуждается в дополнительном обосновании.

Для возможности установления административной ответственности за непредоставление дополнительных документов от третьих лиц (часть 6 проектируемой статьи 15.39 Кодекса) следует исходить из статуса Службы как некоммерческого партнерства. В равной степени данное замечание относится к возможности наделения финансовых уполномоченных правом

составлять протоколы об административных правонарушениях (предлагаемые изменения в часть 5 статьи 28.3 КоАП РФ).

Теоретически существует три способа «вписать» институт финансового омбудсмана в систему административной юрисдикции в области финансов и рынка ценных бумаг — в качестве квазисудебного органа или примирителя (медиатора).

Деятельность омбудсмана как независимого административно-юрисдикционного органа может быть обоснована п. 2 ст. 11 ГК РФ, согласно которому защита гражданских прав может осуществляться также в административном (внесудебном) порядке (в случаях, прямо предусмотренных законом). Решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде. Таким образом, закон может наделить финансового омбудсмана правом выносить решения по спорам с потребителями в административном порядке ^[4].

В действующем законодательстве административный порядок разрешения гражданских споров в финансовой сфере, одной из сторон которых является невластный субъект — гражданин, является весьма редким. Заинтересованные лица имеют право выбора, обратиться им за разрешением спора в административном порядке, что не препятствует в последующем передаче спора в суд, или же сразу прибегнуть к средствам судебной защиты. Однако для некоторых споров федеральным законом предусмотрен обязательный досудебный порядок их разрешения, что направлено на оперативное разрешение конфликтов непосредственно в государственных органах и не препятствует при необходимости реализации права на судебную защиту (например, обязательный досудебный порядок разрешения споров в налоговых органах). В соответствии с федеральным законом отдельные категории споров могут разрешаться специально созданными для этого органами, не входящими в судебную систему страны. Такие органы создаются в системе исполнительной власти, на общественной или смешанной основе. К примеру, часть споров, связанных

с защитой интеллектуальных прав, рассматривается палатой по патентным спорам, образуемой при федеральном органе исполнительной власти по интеллектуальной собственности (ст. 1248 ГК). Для рассмотрения трудовых споров предназначены комиссии по трудовым спорам (КТС), которые образуются по инициативе работников и (или) работодателя из равного числа представителей работников и работодателя (ст. 382, 384 ТК).

Таким образом, в качестве органа, защищающего гражданские права потребителей в финансовой сфере в административном порядке, финансовый омбудсмен может быть наделен правом вынесения решения по спору, обязывающего обе стороны. При их несогласии (или несогласии только одной из сторон) это решение может быть обжаловано в суде, что, в принципе, и отражается в части 8 статьи 13 Проекта.

Следует отметить, что упоминание о финансовом омбудсмানে отсутствуют в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года (Заявление Правительства РФ N 1472п-П13, Банка России N 01–001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»), в Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 N 2043-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года») и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). Таким образом, в настоящее время отсутствует согласованное стратегическое видение указанного вопроса.

Помимо повышения эффективности защиты прав потребителей банковских услуг необходимо развивать и финансовую грамотность потребителей, в том числе формировать ответ-

ственное отношение к личным финансам, а также расширять знания и навыки пользования банковскими услугами. Для этого необходимо вести агитационно-пропагандистскую работу кредитным организациям о последствиях некоторых банковских услуг, однако, в рамках реализации Стратегии развития банковского сектора усилия Правительства Российской Федерации и Банка России будут ориентированы, прежде всего, на «создание условий для увели-

чения эффективности трансформации банковским сектором временно свободных средств в кредиты ...», а также в числе приоритетов Правительства Российской Федерации и Банка России «остаются вопросы снижения административной нагрузки на кредитные организации». Таким образом, очевидно, что коммерческие банки разъяснять негативные последствия услуг не будут и делать это должны государственные органы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Проект Федерального закона N 517191-6 «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 01.07.2014) // СПС КонсультантПлюс;
2. Проект Федерального закона N 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» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 01.07.2014) // СПС КонсультантПлюс;
3. <http://www.komitet2-12.km.duma.gov.ru/site.xp/052051124051053050.html> (Стенограмма Парламентских слушаний на тему: «Соответствие нормативного регулирования и практики осуществления Банком России банковского надзора основным положениям федерального законодательства» (дата обращения 25.01.2015 г.));
4. Иванов О. М. Заключение на проект Федерального закона «О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // Банковское право. 2013. N 1. С. 18–25

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Proekt Federal'nogo zakona N 517191-6 'O finansovom upolnomochennom po pravam potrebitelei uslug finansovykh organizatsii' (red., prinyataya GD FS RF v I chtenii 01.07.2014) // SPS Konsul'tantPlyus;
2. Proekt Federal'nogo zakona N 517203-6 'O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye акты Rossiiskoi Federatsii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona 'O finansovom upolnomochennom po pravam potrebitelei uslug finansovykh organizatsii' (red., prinyataya GD FS RF v I chtenii 01.07.2014) // SPS Konsul'tantPlyus;
3. <http://www.komitet2-12.km.duma.gov.ru/site.xp/052051124051053050.html> (Stenogramma Parlamentskikh slushanii na temu: 'Sootvetstvie normativnogo regulirovaniya i praktiki osushchestvleniya Bankom Rossii bankovskogo nadzora osnovnym polozheniyam federal'nogo zakonodatel'stva' (data obrashcheniya 25.01.2015 g.));
4. Ivanov O. M. Zaklyuchenie na proekt Federal'nogo zakona 'O finansovom upolnomochennom po pravam potrebitelei finansovykh uslug' // Bankovskoe pravo. 2013. N 1. S. 18–25