



Диана Владимировна КУЛАКОВА,

адъюнкт Академии управления МВД России
(г. Москва)

tsurkan-diana@mail.ru

ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АКТОВ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

LEGAL CHARACTERISTICS OF THE ACTS OF THE COMMISSIONER FOR THE RIGHTS OF CONSUMERS OF FINANCIAL SERVICES

В статье рассматриваются решение и удостоверение как акты уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг. Основным вопросом является определение их общих и особенных юридических характеристик, их значения в механизме защиты прав потребителей.

The article considers the decision and the certificate as acts of the Commissioner for the rights of consumers of financial services. The main issue is the definition of their general and special legal characteristics, their significance in the mechanism of consumer protection.

Ключевые слова: уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг, финансовый уполномоченный, решение, удостоверение, правовой институт, защита прав и свобод потребителя.

Keywords: commissioner for the rights of consumers of financial services, financial commissioner, decision, certificate, legal institution, protection of consumer rights and freedoms.

Целью любого правового демократического государства является охрана, защита и обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Тенденцией организационного обеспечения правозащитной деятельности стало создание института уполномоченного¹, который за долгие годы своей деятельности зарекомендовал себя в качестве эффективного и востребованного механизма по восстановлению нарушенных прав личности.

Развитие денежного обращения, появление новых отраслей экономики способствовали увеличению количества услуг, оказываемых потребителю, на финансовом рынке. С целью соблюдения и защиты экономических интересов потребителей в 2018 году был принят Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (далее – ФЗ N 123)², установивший дополнительную государственную гарантию

1 Термины «уполномоченный» и «омбудсмен» в данном исследовании рассматриваются как аутентичные, к чему располагает их соотносимое содержание.

2 Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : Федеральный закон от 04.06.2018 N 123-ФЗ // Российская газета. 2018. 6 июня.



по защите прав граждан в лице финансового уполномоченного. Функционирование нового института призвано обеспечить правовую защиту при оказании потребителям финансовых услуг, оптимизировать работу финансовых организаций, разрешить споры между данными субъектами без дополнительных денежных и временных издержек, а также впоследствии снизить социальную напряженность в обществе в целом и нагрузку на судебную систему в частности. В нашем государстве давно требовался институт защиты прав получателей финансовых услуг, которые оказались стороной диспропорционального спора с профессиональным участником рынка.

В России в результате образования института финансового уполномоченного был сформирован обязательный досудебный порядок урегулирования спора между потребителем финансовых услуг и финансовой организацией.

Финансовый омбудсмен, рассматривая обращение потребителя, принимает меры по достижению соглашения между сторонами. Финансовый уполномоченный, в отличие от суда, не только разрешает спор, но и призван находить пути решения конфликта и его благополучное разрешение [6, с. 168]. Однако в случае недостижения компромисса между потребителем и финансовой организацией самостоятельно омбудсмен рассматривает обращение потребителя и выносит по нему решение. Данное решение является заключительным актом финансового уполномоченного после истребования документов и проведения экспертизы по предмету спора, производимых в случае необходимости, решение является результатом проведения проверки уполномоченного. Актами финансового уполномоченного являются решение и удостоверение омбудсмана, определение их юридических характеристик и особенностей является предметом настоящего исследования, что необходимо для понимания и дальнейшего научного осмысления новоучрежденного института.

Для начала оговоримся, что финансовый уполномоченный может принять одно из трех возможных решений: решение о полном удовлетворении обращения, о его частичном удовлетворении или об отказе в удовлетворении обращения. Законом установлено, что решение омбудсмана должно включать вводную, мотивировочную и резолютивную части, в которых должна быть отражена информация о сторонах спора, предоставленных ими материалах, а также содержаться информация о нормативно-правовых актах, которыми руководствовался финансовый уполномоченный при принятии решения. Помимо этого указывается, что данное решение должно быть обоснованным, соответствовать требованиям законодательства и принципам российского права, включая добросовестность, разумность и справедливость. Согласно отчету за 2022 год омбудсменом были вынесены 104 915 решений по обращениям потребителей¹.

Решение финансового омбудсмана:

- имеет индивидуальный характер, так как направлено на решение конкретного спора между субъектами;
- обязательно для исполнения, может быть обжаловано только в судебном порядке, а для приостановления исполнения решения финансовая организация должна направить финансовому омбудсмену ходатайство о приостановлении исполнения;
- выступает в качестве юридического факта, то есть вызывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений;
- имеет однократное применение, не может быть источником для разрешения иных правовых споров;
- не является правовой нормой, выражением правотворческой деятельности;
- обеспечено государственным принуждением;
- имеет определенные требования к форме, структуре и реквизитам документа.

Решение омбудсмана обладает общими признаками любого правоприменительного акта. В нем отражается действие конкрет-

¹ Отчеты о деятельности: официальный сайт финансового уполномоченного URL: <https://clck.ru/34he3m> (дата обращения 10.06.2023).



ного компетентного органа, имеющее индивидуальное значение. Оно основывается на правовых нормах, следует им, но обеспечивает своевременное и правильное выполнение нормативных предписаний субъектами права. Решение финансового омбудсмана, безусловно, содержит результаты толкования законов, регулирующих финансовую сферу, но оно призвано удовлетворить практические потребности в организации и надлежащем функционировании определенных общественных отношений.

Н.Н. Вопленко в качестве основных отличительных признаков правоприменительного акта выделяет его государственно-властное значение, наличие индивидуального правового предписания, порождение, изменение или прекращение правоотношений, официальную форму издания [3, с. 35].

Таким образом, решение финансового уполномоченного можно охарактеризовать как правоприменительный акт, под которым в научной юридической литературе понимается «официальный документ, изданный компетентным органом или должностным лицом по какому-либо делу (вопросу) в отношении конкретного субъекта или субъектов на основе соответствующей правовой нормы» [5, с. 332]. «Акт применения, – пишет С.С. Алексеев, – индивидуальное, государственно-властное веление (предписание), вынесенное в результате решения юридического дела» [1, с. 68]. Ученый относит правоприменительный акт к элементам механизма правового регулирования [2, с. 199].

В.В. Лазарев выделяет социальное, воспитательное и юридическое значение правоприменительных актов [4, с. 89-106]. Социальное значение решения финансового уполномоченного проявляется в его особой роли, необходимости и полезности в механизме защиты прав потребителя. Оно должно обладать высокой эффективностью для результативного и экономичного разрешения спора.

Обязательные взносы финансовых организаций для обеспечения деятельности финансового омбудсмана формируются путем умножения ставки, определяющейся Сове-

том директоров Центрального Банка РФ, на количество обращений, поданных в отношении конкретной организации. Соответственно, финансовой организации более выгодно самостоятельно разрешить спор с потребителем, основываясь на положениях законов, без включения в дело уполномоченного и вынесения решения. В содержании решения омбудсман приводит разъяснения норм права, прав и обязанностей субъектов, а также при его вынесении имеет возможность дифференцированного и индивидуального подхода к тому или иному делу. В этом проявляется воспитательное значение данного акта.

Юридическое значение решения раскрывается в его юридической силе, обязательности как для потребителя, так и для финансовой организации. Как мы отметили ранее, отменить или изменить решение финансового уполномоченного может только суд.

Также выделим особенные признаки решения омбудсмана, в которых выражается его специфика:

- решение должно быть принято в течение 15 рабочих дней со следующего дня направления обращения потребителем (либо в течение 30 рабочих дней при условии направления лицом, которому уступлено право требования потребителя финансовых услуг);
- особый порядок доведения до потребителя (по общему правилу в течение одного рабочего дня со дня его принятия направляется потребителю в форме электронного документа, но по ходатайству заявителя может быть вручено на бумажном носителе или направлено на почтовый адрес);
- подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью (в случае направления электронного документа);
- особый порядок доведения до финансовой организации (доводится в течение одного рабочего дня со дня его принятия через личный кабинет организации или по электронной почте);
- может быть обжаловано в суде (в случае несогласия с решением финансового уполномоченного как потребитель, так и финансовая организация вправе обратиться в суд об отмене или изменении решения);



– особое вступление в силу (решение финансового омбудсмана вступает в силу по истечении 10 рабочих дней после дня подписания);

– в случае судебного обжалования исполнение решения может быть приостановлено при направлении финансовой организацией ходатайства омбудсмену;

– имеет доказательство соблюдения обязательного досудебного порядка урегулирования спора в рамках гражданского судопроизводства. В силу ст. 25 ФЗ N 123 и ст. 135 ГПК РФ потребитель помимо иных материалов предоставляет в суд непосредственно решение омбудсмана, либо уведомление о принятии обращения к рассмотрению, либо уведомление об отказе в принятии обращения к рассмотрению. При отсутствии такого документа судебное производство по иску потребителя не может быть возбуждено, а начатое – подлежит оставлению без рассмотрения по существу заявленных требований. В целом решение финансового уполномоченного является документальным свидетельством его внесудебной деятельности по разрешению конфликта между заинтересованными сторонами. В целях обеспечения единой судебной практики Верховный Суд Российской Федерации принял ряд постановлений¹ и разъяснения² по вопросам, связанным с применением ФЗ N 123, тем самым установив, в каких случаях досудебный порядок считается соблюденным.

В целом решение финансового уполномоченного обладает как общими признаками любого правоприменительного акта, так и особенными, присущими ему, спецификами.

Выделенный нами признак обеспеченности решения омбудсмана государственным принуждением в полной мере нельзя отнести к собственно самому решению финансового уполномоченного, поскольку само по себе

решение не предполагает включения процедуры воздействия государственного принуждения на финансовую организацию для исполнения решения. Законом урегулировано, что решение омбудсмана подлежит исполнению финансовой организацией в срок, установленный данным решением. При этом установленный срок не может быть менее 10 и более 30 дней, который определяется уполномоченным самостоятельно с учетом специфики тех или иных правоотношений. При неисполнении данного решения финансовой организацией в течение трех месяцев со дня истечения срока исполнения потребителю необходимо обратиться с заявлением к финансовому уполномоченному, на основании которого последний выдает потребителю удостоверение в течение 30 календарных дней со дня подачи заявления.

Удостоверение финансового уполномоченного является вторым официальным документом, который может вынести финансовый омбудсмен. Удостоверение является исполнительным документом, поэтому к нему, как и ко всем исполнительным документам предъявляются определенные требования по оформлению и содержанию, на его основании возбуждается исполнительное производство. Форма удостоверения определена постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2021 г. N 1944 «Об утверждении формы удостоверения, являющегося исполнительным документом и выдаваемого уполномоченным по правам потребителей финансовых услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». «Удостоверение предназначено для исполнения решений финансового уполномоченного в принудительном порядке, – заявляет Главный финансовый уполномоченный Юрий Воронин, – а степени его защиты сопоставимы со степенью

1 О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 08.11.2022 г. N 31; О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.06.2021 г. N 18 // СПС «КонсультантПлюс».

2 Разъяснения по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 4 июня 2018 г. N 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 18.03.2020 // СПС «КонсультантПлюс».



ми защиты бланков исполнительных листов, выдаваемых судами»¹.

Удостоверение уполномоченного как один из видов исполнительного документа закреплен в ст. 12 Федерального закона от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Ю.А. Свиринов определяет исполнительный документ как акт, составленный в предусмотренной законом форме специально на то уполномоченными органами, являющийся основанием для возбуждения исполнительного производства и дающий право взыскания по имущественным требованиям [7]. Задачей удостоверения является правильная и своевременная реализация решения финансового уполномоченного в целях защиты и восстановления нарушенных прав потребителей.

При подаче заявления на выдачу удостоверения омбудсменом потребителю необходимо указать дальнейшее направление документа. Возможны два варианта: предъявление удостоверения в банк или иную кредитную организацию или направление удостоверения Федеральной службе судебных приставов (далее – ФССП).

В первом случае удостоверение выдается финансовым уполномоченным потребителю на бумажном носителе, а во втором – омбудсмен самостоятельно направляет удостоверение для принудительного исполнения ранее вынесенного решения. При этом если первоначально удостоверение было выдано потребителю для предъявления в банк или иную кредитную организацию на бумажном носителе, а затем потребитель обратился к финансовому уполномоченному для направления удостоверения последним в ФССП, то удостоверение, выданное ранее на бумажном носителе, должно быть возвращено уполномоченному. То есть решение финансового уполномоченного обеспечивается государственным принуждением с помощью направления соответствующего удостоверения, тем самым оно приобретает исполнительную силу. Законодательное нововведе-

ние выдачи удостоверения – превосходная возможность для потребителя быстро и эффективно восстановить свои нарушенные права.

Считаем необходимым отметить, что вынесение финансовым уполномоченным удостоверения по собственной инициативе (без подачи потребителем заявления) законом не предусмотрено. Для окончательного восстановления нарушенных прав требуется инициатива потребителя и соблюдение им трехмесячного срока, установленного законом.

Удостоверение, выданное финансовым уполномоченным, имеет срок действия. Потребитель обязан предъявить его в банк или иную кредитную организацию не позднее трех месяцев со дня его получения. При пропуске данного срока по уважительной причине потребителю необходимо подать ходатайство омбудсмену, который вправе восстановить такой срок.

Таким образом, институт уполномоченного в российской правовой системе продолжает специализироваться, что образует дополнительную гарантию обеспечения прав и свобод человека. Финансовый уполномоченный призван охранять законные интересы потребителей финансовых услуг, что реализуется практически в досудебном регулировании споров потребителей с финансовыми организациями. Акты финансового омбудсмана только начинают встраиваться в существующий механизм правового регулирования, однако они играют значимую роль по защите имущественных прав потребителей. Акты уполномоченного дополняют друг друга, именно на основании удостоверения решение уполномоченного приводится в исполнение в принудительном порядке и только после принятого решения может быть выдано удостоверение омбудсмана. В качестве актов финансового уполномоченного выступают решение омбудсмана, являющееся правоприменительным актом, необходимым доказательством подтверждения досудебного порядка урегулирования спо-

1 Вестник Службы финансового уполномоченного. 2020. N 02 (02). С. 7. URL: <https://clck.ru/34iRqk> (дата обращения: 05.06.2023).



ра, и удостоверение, являющееся исполнительным документом, придающим решению исполнительную силу. Они устанавливают определенные правила поведения субъектов правоотношений, обеспечивают реализацию и соблюдение норм права для осуществления

правового воздействия на общественные отношения, позволяют быстро и эффективно восстановить нарушенные права потребителя и разрешить спор между ним и финансовой организацией.

Библиографический список

1. Алексеев, С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 4 / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1996.
2. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2 / С.С. Алексеев. – М., 1982.
3. Вопленко, Н.Н. Реализация права / Н.Н. Вопленко. – Волгоград, 2001.
4. Лазарев, В.В. Избранные труды: в 3 т. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона / В.В. Лазарев. – М., 2010.
5. Матузов, Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М., 2017.
6. Проблемные аспекты реализации института уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг в России / О.А. Рябова, Н.А. Кузнецова, Т.П. Матвеева [и др.] // MODERN SCIENCE. – 2020. – N 1-1.
7. Свирина, Ю.А. Понятие исполнительного документа / Ю.А. Свирина // Современное право. – 2008. – N 9-1.