

УДК 342.72/.73(47)  
ББК 67.400.32(2Рос)

Е.Б. Микова

## ФИНАНСОВЫЙ ОМБУДСМЕН КАК НОВЕЛЛА РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Рассматривается развитие институтов гражданского общества, которое способствует формированию свободного участия граждан в политической, социальной, экономической жизни государства. Анализируется создание и функционирование в России, в рамках гражданского общества, института специализированного уполномоченного по решению финансовых вопросов. Автор делает ряд важных для развития правоприменительной практики выводов, которые могут быть использованы в правотворческой деятельности.

*Ключевые слова:* уполномоченный по финансовым вопросам, финансовый уполномоченный, финансовый омбудсмен, гражданское общество.

E.B. Mikova

## FINANCIAL OMBUDSMAN AS NOVELTY OF RUSSIAN CIVIL SOCIETY

The article deals with development of institutes of civil society to promote free participation of citizens in political, social, economic spheres of life in the state. The author analyzes creation and functioning of authorized representative for financial affairs in Russian civil society, and draws a number of important conclusions that can be used in lawmaking activities.

*Keywords:* authorized representative for financial affairs, financial representative, financial ombudsman, civil society.

В настоящее время Россия идет по пути признания гражданского общества и развития соответствующих институтов, в том числе, в такой противоречивой для России сфере, как экономическая жизнедеятельность людей. Очевидный факт превышения темпов роста российской экономики по сравнению со среднемировым уровнем (за последние 5–6 лет — около 107% и 104,6% соответственно [2]) позволяет говорить о стабилизации экономики не только как о результате грамотно проведенной политики, но и следствии комплексного подхода, где учитываются государственные интересы и экономические интересы частных лиц, в том числе, в направлении развития гражданского общества.

Помимо признанных и законодательно закрепленных экономически целесообразных и необходимых институтов: собственности, свободы передвижения товаров, работ и услуг, профессиональных экономических ассоциаций, — относительно недавно в России создан институт специализированного уполномоченного, компетентного в решении финансовых вопросов, так называемого финансового омбудсмена.

В качестве новеллы российского гражданского общества, термин «уполномоченный по финансовым вопросам» понимается как специальный институт по разрешению споров между финансовыми организациями и их клиентами — физическими лицами.

Предыстория создания специализированного института связывает его появление с исследованием российской финансовой общественнос-

тью зарубежного опыта. Впервые институт по разрешению финансовых вопросов был создан в Великобритании в 1981 г., как основанная на добровольном членстве организация для разрешения споров между страховыми компаниями общей направленности и их клиентами [8]. Основная задача организации состояла в презентации себя как несудебного, независимого примирителя, посредника в споре. В 2000 г. организация была преобразована в Управление Финансовых Услуг или Службу Финансового омбудсмена (Financial Ombudsman Service (далее по тексту — FOS) — независимый государственный орган, создаваемый парламентом [8]. К этому времени расширилась сфера деятельности FOS, помимо изначальных споров между страховыми компаниями и их клиентами, Служба Финансового Омбудсмена стала внедряться как механизм защиты прав участников финансового оборота в банковский сектор, ипотеку, кредиты и займы, пенсии, оборот электронных денег [5]. Ряд стран и, в особенности, страны-члены Европейского Союза (далее по тексту — ЕС), активно поддерживали идею Великобритании и создали собственные системы разрешения финансовых вопросов. В связи с этим, в мировую финансовую практику был внедрен термин — Alternative dispute resolution (далее по тексту — ADR) [6], который буквально переводится как альтернативное разрешение споров. Использование термина «ADR» способствовало унификации создаваемых, по подобию британского FOS, органов и организаций, как несудебных механизмов защиты экономических прав.

Последнее исследование европейских ADR в январе 2012 г. проводил Международный Банк Реконструкции и Развития (Всемирный Банк). По результатам исследования был подготовлен Доклад, позволяющий сформировать представление о разнообразии схем финансовых омбудсменов и ADR, которые реализуют свою деятельность как единолично (Польша, Словакия, Словения), так и коллегиально (Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Румыния). Странам, где институт финансового омбудсмена отсутствует, настоятельно рекомендовано создать такую структуру и законодательно закрепить ее модель, форму работы и полномочия (Болгария, Литва).

Российский финансовый омбудсмен — это постоянно действующий общественный орган разбирательства споров, возникающих между финансовыми организациями и их клиентами — физическими лицами [3], созданный 20 сентября 2010 г. по инициативе группы ведущих российских банков в соответствии с решением Совета Ассоциации российских банков.

Рассмотрение дел по существу производится «...исключительно финансовым омбудсменом как очно, так и заочно в зависимости от обстоятельств конкретного спора. Уполномоченный имеет сеть региональных офисов (Республика Башкортостан, Тамбовская область, Пермский край, Тюменская область)» [1], налаживает сотрудничество с другими регионами. Очевидно, что реализуя задачу защиты финансовых прав физических лиц, деятельность специального уполномоченного по финансовым вопросам находит поддержку не только у потребителей финансовых услуг, но и среди банков, которые заинтересованы в своевременности и результативности своей деятельности, а также в сохранении безупречной финансовой репутации.

Казалось бы, модель полностью повторяет мировую практику, и деятельность финансового омбудсмена в России не нуждается в дополни-

тельном правовом регулировании. Однако такая позиция заслуживает критического подхода и нуждается в дополнительном комплексном исследовании.

Возникая как продукт частной инициативы Ассоциации российских банков, финансовый омбудсмен становится элементом гражданского общества России. Его цель и деятельность направлены на свободное экономическое развитие страны, где носитель власти — народ, является полноправным участником гражданского оборота, ущемление и попираание экономических прав которого недопустимо. В этом контексте предполагается решить две основополагающие задачи:

1. Окончательное оформление модели российского финансового омбудсмена применительно к федеративной форме государственного устройства страны.

2. Определение форм работы уполномоченного по финансовым вопросам.

Для решения первой задачи предполагается использовать следующие условные классификации финансовых омбудсменов: в зависимости от субъекта наделения полномочиями (должность, наделенная полномочиями государственным органом и должность, созданная профессиональной ассоциацией); в зависимости от численного состава (единоличные и коллегиальные органы).

Существующая в России модель напоминает модель Германии, Румынии и Словении, где финансовый омбудсмен является единоличным органом, образованным профессиональными ассоциациями. В целом мировая финансовая общественность и Международный Банк Реконструкции и Развития в частности поддерживают эту модель с определенной условностью: «...омбудсмены могут быть образованы профессиональными ассоциациями в качестве первого шага, однако, если это окажется недостаточно эффективным, внимание государства должно быть уделено созданию института омбудсмена на законодательном уровне» [6].

Для России образование института произошло 2 года назад и, по данным Ассоциации российских банков, за период с 1 октября 2010 г. по 31 декабря 2011 г. Финансовым омбудсменом рассмотрено 3 496 обращений граждан [1]. Для сравнения, Служба Финансового Омбудсмена Великобритании отвечает более чем на 1 млн запросов в год и, по существу, в этот же период рассматривает более чем 200 тыс. споров [7]. Очевидно, что количество вопросов, разрешенных финансовым омбудсменом России далеко до устоявшихся мировых показателей. В противовес можно сказать, что период работы финансового омбудсмена России достаточно мал, чтобы проводить статистическое сравнение. Однако тогда будет сведено к минимуму объяснение создания именно частного, а не государственного омбудсмена в России. Создание негосударственной модели предполагает: снижение нагрузки на законодательные органы, в силу того, что подробное правовое регулирование не требуется; расширение сферы деятельности финансового посредника, в том числе, по банковским, страховым, ипотечным, кредитным вопросам, а это, естественно, приводит к увеличению количества рассматриваемых специализированным омбудсменом обращений; улучшение обслуживания клиентов — физических лиц посредством проведения консультативной и просветительской работы; апробацию международного опыта большинства государств (из 40 государств, где есть финансовые уполномоченные, в 24 — частная модель) применительно к Рос-

сии, в том числе, по вопросам уменьшения затрат и дополнительных расходов при осуществлении полномочий.

Нельзя не учитывать географические, политические, экономические и социальные особенности России, определившие ее специфическое федеративное устройство. Огромная территория, разделенная на 83 субъекта федерации, наличие федеральных органов власти, имеющих территориальные органы в каждом субъекте и существование собственных органов государственной власти и государственных органов на уровне субъектов — эти показатели должны повлиять на работу единоличного финансового уполномоченного и скорректировать его деятельность.

Зарубежный опыт подсказывает создание независимых специализированных уполномоченных на местах, в структуре местного самоуправления. Однако для России это было бы очередным шагом к увеличению количества новых должностей на фоне отсутствия общего правового регулирования, что негативно скажется на дальнейшей работе современного института.

Таким образом, не отрицая существующую модель российского финансового уполномоченного, которого, в принципе, можно рассматривать в качестве прогрессивного направления финансовой самостоятельности государства и общества, предполагается определить конкретный временной промежуток, необходимый для исследования получаемого опыта. Приблизительно за 3–5 лет можно будет определить сильные и слабые стороны финансового уполномоченного в России, выявить ключевые вопросы, с которыми граждане будут обращаться (неправильное начисление процентов по кредиту, затягивание страховых выплат и проч.), адекватно и объективно оценить необходимость законодательного регулирования существующего финансового посредника между организациями и физическими лицами, с учетом специфики России как федеративного государства.

Обращаясь к вопросу о формах деятельности финансового омбудсмана в России, Ассоциация российских банков определяет, что уполномоченный по финансовым вопросам проводит: предварительное консультирование (очно или через Интернет-портал), рассмотрение дела по существу очно или заочно в зависимости от обстоятельств конкретного спора [1]. По результатам рассмотрения обращения граждан финансовый уполномоченный либо утверждает подписанное сторонами Примирительное соглашение, либо выносит Постановление, разрешающее спор по существу, либо выносит Постановление о прекращении разбирательства спора [4].

Соглашаясь с практикой заочного консультирования, можно отметить, что эта форма способствует мобильности и оперативности реагирования уполномоченного на обращения граждан, позволяет решать существенные вопросы на значительном расстоянии, используя преимущества современных средств связи и обмена информацией. В этой связи, полезным и результативным было бы наличие у финансового омбудсмана специального интернет-сайта, в котором содержалась бы информация о целях и задачах его деятельности, об основных и дополнительных формах работы, о компетенции и полномочиях. Небезынтересно было бы размещение на сайте постоянно обновляемой статистической информации о количестве поступающих и рассмотренных обращений, а также обзор практики разрешения финансовых вопросов.

Резюмируя сказанное, можно сделать вывод, что решение обозначенных задач будет способствовать реализации предоставленных ом-

будсмену полномочий, а также позволит создать условия, при которых специализированный уполномоченный будет сосредоточен на решении поступивших вопросов, а не на доказывании своего правового статуса, в том числе, при совместной работе и взаимодействии с иными правозащитными органами.

Несмотря на негосударственные попытки разрешения организационных вопросов в деятельности нового института гражданского общества в России, остается проблемой отсутствие комплексного, межотраслевого правового регулирования деятельности уполномоченного по финансовым вопросам. Решение указанной проблемы позволило бы не только широко использовать огромный потенциал уполномоченного, но и заявить о нем, как о действительном реальном механизме защиты прав граждан в финансовом секторе российского государства.

### Список использованной литературы

1. Заключение Ассоциации российских банков на проект Концепции законодательства, регулирующего деятельность уполномоченного по правам потребителей в финансовой сфере (финансового уполномоченного) от 30 янв. 2012 г. — URL: <http://www.arb.ru/site/docs/docs.php?id=1323>.
2. Нудель С.Л. Финансовая безопасность и основные направления ее обеспечения / С.Л. Нудель // Финансовое право. — 2011. — № 8. — С. 14–16.
3. Положение об общественном примирителе на финансовом рынке (финансовом омбудсмене). Утверждено Советом Ассоциации российских банков от 20 сент. 2010 г. — URL: [http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/kreditnaya\\_mediatsiya\\_institut\\_finansovogo\\_ombudsmena/](http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/kreditnaya_mediatsiya_institut_finansovogo_ombudsmena/).
4. Регламент общественного примирителя на финансовом рынке (финансового омбудсмена). Утвержден Советом Ассоциации российских банков от 20 сент. 2010 г. — URL: [http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/kreditnaya\\_mediatsiya\\_institut\\_finansovogo\\_ombudsmena/](http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/kreditnaya_mediatsiya_institut_finansovogo_ombudsmena/).
5. Alternative dispute resolution in the financial sector. Memorandum from the Financial Ombudsman service. Oct. 2011. — URL: <http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Alternative-Dispute-Resolution-in-the-Financial-Sector.pdf>.
6. David Thomas and Francis Frizon. Resolving disputes between consumers and financial businesses: Current arrangements in central and eastern Europe. THE WORLD BANK. Global Program on Consumer Protection and Financial Literacy. Jan. 2012. — URL: [http://www.networkfso.org/Resolving-disputes-between-consumers-and-financial-businesses\\_Current-arrangements-in-central-and-eastern-Europe\\_The-World-Bank\\_January2012.pdf](http://www.networkfso.org/Resolving-disputes-between-consumers-and-financial-businesses_Current-arrangements-in-central-and-eastern-Europe_The-World-Bank_January2012.pdf).
7. Financial Ombudsmen service. — URL: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html>.
8. Stephen Kerbel. The Gibraltar Financial Ombudsman Service Limited. Febr. 2011. — URL: <http://www.linkedin.com/pub/stephen-kerbel/11/299/a39>.

### References

1. Zaklyuchenie Assotsiatsii rossiiskikh bankov na proekt Kontseptsii zakonodatel'stva, reguliruyushchego deyatel'nost' upolnomochennogo po pravam potrebitelei v finansovoi sfere (finansovogo upolnomochennogo) ot 30 Jan. 2012 g. — URL: <http://www.arb.ru/site/docs/docs.php?id=1323>.
2. Nudel' S.L. Finansovaya bezopasnost' i osnovnye napravleniya ee obespecheniya / S.L. Nudel' // Finansovoe pravo. — 2011. — № 8. — S. 14–16.
3. Polozhenie ob obshchestvennom primiritele na finansovom rynke (finansovom ombudsmene). Utverzhdeno Sovetom Assotsiatsii rossiiskikh bankov ot 20 Sept. 2010 g. — URL: [http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/kreditnaya\\_mediatsiya\\_institut\\_finansovogo\\_ombudsmena/](http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/kreditnaya_mediatsiya_institut_finansovogo_ombudsmena/).

4. Reglament obshchestvennogo primiritelya na finansovom rynke (finansovogo ombudsmena). Utverzhden Sovetom Assotsiatsii rossiiskikh bankov ot 20 Sept. 2010 g. — URL: [http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/kreditnaya\\_mediatsiya\\_institut\\_finansovogo\\_ombudsmena/](http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/kreditnaya_mediatsiya_institut_finansovogo_ombudsmena/).

5. Alternative dispute resolution in the financial sector. Memorandum from the Financial Ombudsman service. Oct. 2011. — URL: <http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Alternative-Dispute-Resolution-in-the-Financial-Sector.pdf>.

6. David Thomas and Francis Frizon. Resolving disputes between consumers and financial businesses: Current arrangements in central and eastern Europe. THE WORLD BANK. Global Program on Consumer Protection and Financial Literacy. Jan. 2012. — URL: [http://www.networkfso.org/Resolving-disputes-between-consumers-and-financial-businesses\\_Current-arrangements-in-central-and-eastern-Europe\\_The-World-Bank\\_January2012.pdf](http://www.networkfso.org/Resolving-disputes-between-consumers-and-financial-businesses_Current-arrangements-in-central-and-eastern-Europe_The-World-Bank_January2012.pdf).

7. Financial Ombudsmen service. — URL: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html>.

8. Stephen Kerbel. The Gibraltar Financial Ombudsman Service Limited. Febr. 2011. — URL: <http://www.linkedin.com/pub/stephen-kerbel/11/299/a39>.

### Информация об авторе

*Микова Ева Борисовна* — аспирант, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [Eva-tarasova@mail.ru](mailto:Eva-tarasova@mail.ru).

### Author

*Mikova Eva Borisovna* — post-graduate student, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [Eva-tarasova@mail.ru](mailto:Eva-tarasova@mail.ru).