

ФИНАНСОВЫЙ ОМБУДСМЕН ПО-РУССКИ

РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ ГРАЖДАН С БАНКАМИ ПРИ ПОМОЩИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ (ФИНАНСОВОГО ОМБУДСМЕНА) ПРАКТИКУЕТСЯ В РОССИИ С 2010 ГОДА, ОДНАКО ПРОЕКТЫ ЗАКОНА ОБ ЭТОМ ВСЕ ЕЩЕ ДОРАБАТЫВАЮТСЯ. ЦЕНТРОБАНК, МИНФИН, БАНКОВСКОЕ И ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВА ОБСУЖДАЮТ, КТО ДОЛЖЕН НАЗНАЧАТЬ ОМБУДСМЕНА И ОПЛАЧИВАТЬ ЕГО РАБОТУ, КАК ИЗБЕЖАТЬ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ, КАК ИСПОЛНЯТЬ РЕШЕНИЯ ОМБУДСМЕНА И КАК СОЧЕТАТЬ ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ С РАССМОТРЕНИЕМ ДЕЛ В СУДАХ. В ПРОБЛЕМАХ РАЗБИРАЛАСЬ РУКОВОДИТЕЛЬ АНАЛИТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ФИРМЫ «ИНФРАЛЕКС» ОЛЬГА ПЛЕШАНОВА.

Финансовый омбудсмен в России есть — это известный экономист, бывший депутат Госдумы Павел Медведев. Должность омбудсмена создала в октябре 2010 года Ассоциация российских банков (АРБ) для внесудебного рассмотрения споров между финансовыми организациями и гражданами — заемщиками по кредитам. Павел Медведев нередко рассказывает, в каких тяжелых ситуациях обращаются к нему граждане и как он ведет переговоры с банками, пытаясь находить компромиссы, убеждая что-то простить или снизить проценты. Решающим чаще всего оказываются личный авторитет омбудсмена и его преподавательская деятельность в МГУ: среди банкиров много учеников Павла Медведева.

АРБ учредила должность финансового омбудсмена в частном порядке. Омбудсмен может помочь сторонам заключить примирительное соглашение, которое впоследствии можно передать в суд на утверждение. Обязательные решения сам омбудсмен может выносить только в отношении банков, подписавших согласие добровольно их исполнять (таких немного — первоначально было всего шесть). Статистика деятельности омбудсмена за 2010–2017 годы, опубликованная на сайте АРБ, показывает, что урегулирование 90% споров происходит по телефону (около 1 тыс. в год). В письменном виде оформляется разрешение всего 100–150 дел в год. В целом за 2010–2017 годы омбудсмену удалось урегулировать около 11 тыс. споров из почти 37 тыс. обращений. В масштабах России это мало: один только Сбербанк, по его подсчетам, имеет свыше 1 млн судебных дел в год, из которых 90% — дела о долгах по кредитам.

Пик активности финансового омбудсмена в России пришелся на 2012 год: около 7 тыс. обращений и свыше 3 тыс. урегулированных споров. В том же году вопрос перешел на государственный уровень: появились поручения президента и правительства подготовить законопроект, была разработана концепция, предусматривающая создание службы финансовых уполномоченных. Впрочем, президентский Совет по кодификации гражданского законодательства ее тогда не одобрил, полагая, что модель общественного примирителя на финансовом рынке, созданную АРБ, не следует торопиться менять, а изменения не должны нарушить право граждан на судебную защиту.

Проблемой стали порядок назначения и статус омбудсмена и его решений. Омбудсмен — третейский судья? Возможно,



В ЦЕЛОМ ЗА 2010–2017 ГОДЫ ФИНАНСОВОМУ ОМБУДСМЕНУ УДАЛОСЬ УРЕГУЛИРОВАТЬ ОКОЛО 11 ТЫС. СПОРОВ ИЗ ПОЧТИ 37 ТЫС. ОБРАЩЕНИЙ. В МАСШТАБАХ РОССИИ ЭТО МАЛО

но потребуется согласие обеих сторон на передачу спора (третьейское соглашение), а государственный суд, куда можно будет обратиться за выдачей исполнительного листа, не сможет проверять решение омбудсмена по существу. Омбудсмен — медиатор? Медиация платная, а граждане за обращение к омбудсмену платить не должны. Если же платить будут банки, то налицо конфликт интересов. Обращение к омбудсмену как досудебная процедура? Но будет ли тогда решение омбудсмена принудительно исполняться?

Зарубежный опыт ситуацию не прояснил — там финансовые омбудсмены действуют успешно, но везде по-разному. В Германии служба омбудсмена создается объединениями финансовых организаций, не требуя государственного финансирования. Эту модель рекомендовал России в 2009 году Всемирный Банк (по крайней мере, в качестве первого шага), этой модели следовала АРБ, однако зависимость от банков создает значительные трудности. В Великобритании, Ирландии, Канаде, Швеции службы, напротив, независимы от финансовых организаций. Решения английского омбудсмена имеют обязательный характер, однако выносятся далеко не по всем жалобам. Около 90% обращений (из примерно 1 млн в год) отсеивается на этапе колл-центра: по результатам разговора с сотрудниками омбудсмена письменные жалобы направляет только 10% звонивших (около 100 тыс. в год). Письменные жалобы передаются вначале посреднику, пытающемуся скло-

нить стороны к мировому соглашению. И только 10 тыс. жалоб в год поступает на рассмотрение к омбудсмену. А в Финляндии омбудсмен выносит только решения рекомендательного характера, то есть окончательного урегулирования спора не происходит.

Законопроект об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг правительство РФ внесло в Госдуму в мае 2014 года (№ 517191–6), 1 июля 2014 года он был принят в первом чтении. Проект предусматривал противоречивую модель: Центробанк учреждал службу финансовых уполномоченных как некоммерческое партнерство, членами которого становились финансовые организации. Финансировать службу предполагалось за счет взносов Центробанка и финансовых организаций, а назначать омбудсмена должен был совет службы, куда вошли бы, в том числе, представители правительства и Центробанка.

Решения омбудсмена не считались обязательными: требовалось обращаться в суд за исполнительным листом либо за разрешением спора по существу. Законопроект вызвал критику и был отложен. Вернулись к нему лишь осенью 2017 года. Правительство подготовило большой пакет поправок, однако концепция не изменилась: создание службы как квазисудебного органа, не встроенного в общую систему разрешения споров. Совет по кодификации гражданского законодательства 16 октября 2017 года потребовал серьезной доработки проекта, хотя и счел убедительными аргументы Минфина о необходимости создания системы досудебного урегулирования споров, бесплатной для граждан, с решениями, обязательными к исполнению под контролем Центробанка.

Сейчас больше перспектив имеет новый законопроект, подготавливаемый при непосредственном участии Центробанка. В Госдуму он пока не внесен. Этот проект предлагает назначать главного и других финансовых уполномоченных Центробанком. Предусматривается совет службы финансового уполномоченного (в него войдут представители Центробанка, правительства и объединений финансовых организаций), занимающийся в основном вопросами финансирования, и служба обеспечения деятельности финансового управляющего — некоммерческая организация, учрежденная Центробанком, которая будет администрировать работу. Финансировать деятельность будут Центробанк и финансовые организации,

обязанные уплачивать взносы. Финансовые организации различных видов, включенные Центробанком в специальный реестр, будут обязаны взаимодействовать с омбудсменом, а без включения в реестр организация просто не сможет оказывать финансовые услуги потребителям.

Проект пока обсуждается и дорабатывается. Сложнее всего определить, для каких видов споров обращение к финансовому уполномоченному станет обязательным. Так, дискуссионным остается вопрос об обращении к омбудсмену заемщиков по потребительским займам и кредитам. Сейчас известны только основные параметры: омбудсмену будут направляться имущественные требования розничных потребителей размером до 500 тыс. рублей (эта сумма является пороговой для заявления о банкротстве гражданина). Решения будут только индивидуальными, принимаемыми в отношении каждого обращения, и не смогут использоваться для защиты неопределенного круга потребителей.

Решение омбудсмена будет мотивированным, обязательным к исполнению и будет иметь силу исполнительного листа. Аналогом в российском праве являются решения комиссий по трудовым спорам, создаваемых на предприятиях: судебными органами они не являются, но после вынесения решения вправе выдать работнику удостоверение, являющееся исполнительным документом (ст. 389 Трудового кодекса РФ). Так же, как и решение комиссии по трудовым спорам, решение омбудсмена можно будет обжаловать в суде — суд будет выступать в роли апелляции, проверяя решение по существу.

Вначале предполагалось, что приостановить исполнение решения омбудсмена сможет обращение в суд только потребителя финансовых услуг — финансовые организации должны будут незамедлительно исполнить решение омбудсмена даже в случае обжалования его в суде. Позже конструкция изменилась: приостановить исполнение решения финансового уполномоченного позволит обращение в суд любой из сторон спора.

Число жалоб в суд может оказаться значительным — как со стороны финансовых организаций, желающих приостановить исполнение решения омбудсмена, так и со стороны граждан, добивающихся компенсации морального вреда. Требования о такой компенсации омбудсмен рассматривать не будет: по ст. 151 Гражданского кодекса РФ ее может присудить только суд. ■