

Защита прав потребителей финансовых услуг как объект финансово-правовых исследований

Protection of the rights of consumers of financial services as an object of financial and legal research

Бочкарева Е.А.

д-р юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Краснодар
e-mail: fianansyst11@gmail.com

Bochkareva E.A.

Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law, North Caucasus Branch of Russian State University of Justice, Krasnodar

Вороненко Е.В.

Старший преподаватель кафедры административного и финансового права Северо-Кавказского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Краснодар
e-mail: elena.voronenko23@yandex.ru

Voronenko E.V.

Senior Lecturer, Department of Administrative and Financial Law, North Caucasus Branch of Russian State University of Justice, Krasnodar

Аннотация

В статье представлен краткий обзор отдельных направлений финансово-правовых исследований, предметом которых выступают различные аспекты защиты прав потребителей финансовых услуг. Проанализированы монографические исследования, а также публикации в российских научных журналах. Российские ученые в своих работах особое внимание обращают на процессы цифровизации и внешние неблагоприятные факторы, связанные с пандемией COVID-19, повышающие уязвимость потребителей финансовых услуг.

Сделан вывод о межотраслевом и междисциплинарном характере большинства научных работ, их возможной систематизации по двум основаниям: первое – сегменты финансового рынка и соответствующие им виды финансовых услуг; второе – формы (способы) защиты прав потребителей финансовых услуг.

Ключевые слова: наука финансового права, правовые исследования, права потребителей финансовых услуг, мегарегулятор, финансовый омбудсмен.

Abstract

The article provides a brief overview of certain areas of financial and legal research, the subject of which is various aspects of protecting the rights of consumers of financial services. Monographic research were analyzed, as well as publications in Russian scientific journals. In their works, Russian scientists pay special attention to digitalization processes and external adverse factors associated with the COVID-19 pandemic, which increase the vulnerability of consumers of financial services.

The conclusion is drawn about the intersectoral and interdisciplinary nature of most scientific works, their possible systematization on two grounds: first, the segments of the financial market and the corresponding types of financial services; second - the forms (methods) of protecting the rights of consumers of financial services.

Keywords: financial law science; legal research; financial consumer rights; mega-regulator; financial ombudsman.

В соответствии со Стратегией государственной политики России в области защиты прав потребителей на период до 2030 г. «Эффективная защита прав потребителей приобретает решающее значение для формирования справедливого, прозрачного и конкурентного, основанного в том числе на применении современных цифровых технологий, рынка Российской Федерации» (Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2017 г. № 1837-р "Об утверждении Стратегии государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года"). Данный тезис с полной уверенностью можно отнести и к национальному финансовому рынку, характерной чертой которого в настоящее время является все более расширяющийся круг субъектов, взаимодействующих по поводу разнообразных финансовых услуг в правовом поле, представленном разноотраслевыми нормами.

Свое внимание вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, в первую очередь, оказывают представители цивилистической науки. Отметим фактически единственное монографическое исследование – работу «Защита прав потребителей финансовых услуг», подготовленную коллективом авторов под редакцией Ю.Б. Фогельсона (2010) [1]. В «фокусе» монографии – комплексное рассмотрение вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг, включающее обзор финансовых услуг (банковских, страховых, инвестиционных), оказываемых гражданам, анализ причин и механизмов преодоления информационной и договорной диспропорций между финансовыми организациями и их клиентами, систематизацию правовых средств защиты клиентов финансовых организаций в России и за рубежом, анализ судебной практики. Сформулированный авторами более десяти лет назад тезис о том, что «Для финансовых рынков, где риски высоки, доверие играет ключевую роль для "нейтрализации" риска для того, чтобы участники могли примириться со связанной с пользованием финансовыми услугами неопределенностью» [1, с. 10] приобретает особое звучание в период бурного развития финансовых технологий и растущей трансграничности финансовых услуг. Стоит отметить, что формирование доверительной среды, наряду с развитием конкуренции, поддержанием финансовой стабильности и обеспечением доступности финансовых услуг, определено Банком России в качестве приоритетной цели развития финансового рынка на период 2019–2021 гг. (основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 гг.).

Рынок финансовых услуг и его субъекты

Наиболее целостным исследованием финансово-правовых аспектов регулирования финансового рынка является работа А.Г. Гузнова и Т.Э. Рождественской «Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации» (2019). Рассматривая защиту прав потребителей финансовых услуг как новое направление надзорной деятельности Банка России, авторы монографии справедливо отмечают, что «Защита прав потребителей финансовых услуг (ЗППФУ) в правовом смысле предполагает отход от классического принципа гражданского оборота – принципа равенства сторон в договоре» [2, с. 287] и рассматривают ее как систему определенных уровней. В качестве последних ученые выделяют:

– первый уровень – система обжалования (судебного и внесудебного)

действий поставщиков финансовых услуг;

– второй уровень – обеспечение доступности финансовых услуг (как территориальной – «получить услугу в любом месте», так и экономической – «получить услугу без лишних затрат»);

– третий уровень – обеспечение устойчивости финансовых организаций [2].

В теории финансового права проблематика рынка финансовых услуг рассматривается также в работах С.С. Тропской, предлагающей «...добавить в содержание публичной финансовой деятельности еще одно направление: государственное регулирование и контроль на финансовых рынках» [3, с. 7], и позиционирующей право финансового рынка как новую подотрасль финансового права [4, с. 78].

А.Д. Селюков и М.М. Прошунин определяют рынок финансовых услуг как объединение двух «секторов»: первый включает отношения между хозяйствующими субъектами, оказывающими финансовые услуги, и их клиентами; второй представлен отношениями, складывающимися между Банком России и поставщиками финансовых услуг – кредитными организациями, страховщиками и т.д. Авторы отмечают, что в этом случае государство реализует себя не как сторона сделок, а как регулятор, определяющий порядок их заключения, устанавливающий особые условия и ограничения для профессиональных участников рынка финансовых услуг [5, с. 261-270].

Со своей стороны добавим, что к этому «сектору» будут относиться отношения, возникающие в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, участниками которых в отдельных случаях, помимо Банка России, выступают иные субъекты. В первую очередь, это Роспотребнадзор, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей (Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. Постановления Правительства РФ от 21 мая 2013 г. № 428).

Полагаем, что участниками рассматриваемых отношений являются и саморегулируемые организации, обязанные рассматривать обращения физических и юридических лиц и, в определенных случаях, привлекать нарушителя к ответственности (ст. 17 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ (ред. от 28 ноября 2018 г.) «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»). Полностью согласимся с мнением Ю.И. Мхитаряна о том, что «Общественнозначимые услуги саморегулируемых организаций направлены не только на создание правил предпринимательской деятельности, ...контроля за их исполнением, для защиты своих имущественных и неимущественных прав, но и на защиту потребителей, третьих лиц, а, следовательно, общества, государства» [6, с. 13].

С.С. Тропская также включает саморегулируемые организации в систему участников публичного права финансового рынка, относя их к субъектам, обладающим полномочиями по регулированию и / или надзору на финансовом рынке [7, с. 46].

Полагаем возможным дополнить перечень субъектов, задействованных в отношениях по защите прав потребителей финансовых услуг, общественными объединениями. Дело в том, что одним из ожидаемых результатов реализации упомянутой ранее Стратегии государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 г. является содействие гражданским инициативам и созданию действенных механизмов поддержки и развития общественных объединений потребителей. В этой связи вполне закономерно

будет вывод о том, что общественные объединения занимают особое место в национальной системе защиты прав потребителей финансовых услуг. Наиболее значимое общественное объединение в этой сфере – учрежденная в 2010 г. Общероссийская общественная организация потребителей «Союз защиты прав потребителей финансовых услуг» (ФинПотребСоюз). Повышение роли общественных объединений в рассматриваемых отношениях, обусловленное развитием институтов гражданского общества, также отмечается в финансово-правовых исследованиях [8].

На наш взгляд, исследования правовых проблем организации и функционирования финансового рынка, рынка финансовых услуг и, соответственно, защиты прав потребителей рассматриваемых услуг, тесно сопряжены с дискуссией о системе финансового права и его межотраслевых связях, изменение которых «...происходит в результате изменений в правовом регулировании общественных отношений, складывающихся в обществе в условиях реформирования экономики, развития рыночных отношений, предпринимательской деятельности» [9, с. 196] и предопределяет все большее сближение и даже конвергенцию с другими правовыми образованиями.

Направления исследований

Представляется возможным выделить следующие базовые основания для группировки магистральных направлений исследования правовых проблем защиты прав потребителей финансовых услуг. Первое основание – *сегменты финансового рынка* (в качестве таковых в науке, как правило, рассматриваются кредитный рынок, валютный рынок, рынок ценных бумаг, рынок страхования) *и соответствующие им виды финансовых услуг* – кредитные (банковские – по большей части), инвестиционные, страховые и др.

Внимание ученых привлекают различные аспекты функционирования Банка России как мегарегулятора и основного «гаранта» соблюдения профессиональными участниками финансового рынка требований соответствующего законодательства [10, 11]. Появление нового направления контрольно-надзорной деятельности – поведенческого надзора, обусловило обращение к анализу его сущности. Так, например, И.В. Михеева и Е.А. Долкова, отмечая непосредственную связь поведенческих надзорных аспектов с защитой прав потребителей финансовых услуг, раскрывают такие его режимы, как реактивный надзор и превентивный поведенческий надзор [12, с. 314]. Согласимся с мнением указанных авторов о необходимости «...четкой юридической формализации процедур поведенческого надзора с акцентом на их публично-правовом характере» [12, с. 330].

А.М. Экмалян, рассматривая поведенческий надзор в качестве одной из актуальных тенденций развития мегарегулирования финансового рынка, приходит к обоснованному выводу о необходимости смещения акцентов в деятельности органов, защищающих права потребителей финансовых услуг преимущественно в форме реагирования на поступающие к ним жалобы и обращения, на выявление и предупреждение недобросовестных практик «которые, по существу, и являются источником этих жалоб» [13, с. 237].

Второе основание систематизации – *формы (способы) защиты прав потребителей финансовых услуг*.

Согласно действующим правовым актам, получатель финансовой услуги имеет возможность защищать свои права несколькими способами. Во-первых, в претензионном порядке путем: а) обращения к профессиональному участнику финансового рынка; б) обращения с жалобами в Банк России, Роспотребнадзор, Агентство по страхованию вкладов, саморегулируемые организации, к уполномоченному по правам потребителей финансовых услуг, общественные объединения. Во-вторых, в судебном порядке, в том числе посредством

третейских судов. Отметим, что в науке неоднократно высказывались критические замечания относительно подходов, сформулированных Верховным Судом РФ по делам о защите прав потребителей финансовых услуг [14, 15] в 2012 и 2017 г.

Среди названных направлений доктринальных разработок особо следует выделить научный анализ становления и развития института финансового омбудсмана. Зарубежный опыт демонстрирует высокую эффективность этого института [16, 17], как «договорного», т.е. имеющего добровольную природу и функционирующего на основе договоров с финансовыми организациями, так и «законного», т.е. действующего в силу специального законодательного акта.

Первоначальной правовой основой деятельности финансового омбудсмана было Положение «Об общественном примирителе на финансовом рынке (Финансовом омбудсмене)» и Регламент общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмана) [18]. Деятельность рассматриваемого субъекта осуществлялась на общественных началах и финансировалась за счет банков, входящих в Ассоциацию российских банков. Таким образом, изначально у нас была воспринята «договорная» модель финансового омбудсмана.

С 3 сентября 2018 г. вступил в силу Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг». Ученые в научных комментариях отмечают наличие у «обновленного» уполномоченного не только необходимых правоприменительных полномочий и процессуальных механизмов по рассмотрению жалобы по существу и вынесению решения [19, с. 217], но и нормотворческих полномочий [20].

Эффективность функционирования уполномоченного уже в новом статусе подтверждается статистическими показателями: по данным Роспотребнадзора на октябрь 2020 г., за период с момента вступления закона в силу «...было рассмотрено более 166 тысяч обращений, а количество судебных споров по спорным вопросам, связанным с ОСАГО, снизилось на 40%» (Роспотребнадзор представил доклад о российских цифровых сервисах по защите прав потребителей на Восьмой Конференции ООН по конкуренции и защите прав потребителей (https://rosfn.gov.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=15780&phrase_id=3034452)).

При этом, однако, нельзя не поддержать Ю.В. Лысову в оценке особенностей российской модели института, уполномоченного по финансовым вопросам. По мнению указанного автора «...законодатель установил для потребителя обязательный досудебный порядок урегулирования споров, что совершенно не характерно для сферы споров с участием потребителей», а также «двойной внесудебный порядок» для урегулирования большинства споров в банковской сфере [21, с. 49].

Третий возможный способ защиты прав потребителя финансовой услуги – обращение к процедуре медиации в рамках досудебного урегулирования спора, если это предусмотрено договором или дополнительным соглашением. В некоторых зарубежных странах медиация уже достаточно продолжительный период выступает основным методом защиты прав потребителей финансовых услуг [22]. Между тем, в отечественном правовом поле «разработка нормативного правового акта, предусматривающего дополнительные меры, направленные на более широкое распространение процедуры медиации в целях урегулирования споров, возникающих в сфере защиты прав потребителей» провозглашена как одно из приоритетных направлений государственной политики относительно недавно (Стратегия государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 г.).

Факторы развития финансово-правовых исследований

Анализ имеющихся в юридической науке работ [23] показал, что основным фактором развития финансово-правовых исследований способов защиты прав потребителей финансовых услуг выступает всеобщая цифровизация. Сфера финансовых услуг, в силу специфики самих финансовых услуг, стала объектом цифровизации в первую очередь. Создавая преимущества для всех субъектов рынка, цифровизация, по мнению ученых и специалистов, «...повышает удовлетворенность потребителей финансовых услуг; расширяет возможности управления капиталом экономического субъекта; сокращает издержки всех участников финансового рынка; ускоряет финансовые операции; увеличивает территориальное покрытие финансовыми услугами; повышает прозрачность отношений на финансовом рынке» [24, с. 72]. Однако есть и обратная сторона медали: цифровые технологии, облегчая и оптимизируя реализацию прав граждан, одновременно «...порождают определенные дополнительные риски и возможности их нарушения» [25, с. 52]. В связи с этим повышаются требования к качеству функционирования и взаимодействия существующих институтов защиты прав потребителей финансовых услуг. В частности, исследователи обращают внимание на трансформацию правосубъектности Центрального банка Российской Федерации в аспекте защиты финансовой безопасности личности [26], развивают проблематику правового обеспечения формирования доверительной среды [27].

Еще один значимый фактор развития финансово-правовых исследований способов защиты прав потребителей финансовых услуг – необходимость противодействия российского государства и общества кризисным явлениям, обострившимся в связи с эпидемиологической обстановкой в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции. Резкое и массовое снижение платежеспособности заемщиков, рост финансового мошенничества, в том числе с применением деструктивных технологий, наращивание процесса недобросовестных продаж (мисселинга) – вот неполный перечень проблем, повышающих уязвимость потребителей финансовых услуг.

Представители финансово-правовой науки, реагируя на современные вызовы, анализируют границы антикризисного регулирования, осуществляемого уполномоченными органами, и предлагают систему правовых средств в части обеспечения стабильности финансового положения кредитных организаций и рынка банковских услуг [28]. Исследователи обоснованно отмечают возросшую потребность совершенствования навыков финансовой грамотности потребителей финансовых услуг, столь необходимым им в условиях долгосрочной экономической неопределенности [29].

Выводы

Итак, проведенный анализ научных источников позволил установить ряд «центров притяжения» интересов российских ученых. Это такие вопросы, как особый характер отношений на рынке финансовых услуг, весьма своеобразный круг их участников, представленных как частными, так и публично-властными субъектами, специфика администрирования, осуществляемого мегарегулятором – Центральным банком (Банком России), цифровизация рынка финансовых услуг и связанные с этим риски. Также следует отметить межотраслевой и междисциплинарный характер большинства научных исследований.

В современных условиях, отягощенных кризисом и пандемией COVID-19, потребитель финансовых услуг становится «слабым звеном» финансового рынка, что детерминирует необходимость совершенствования имеющихся и поиска новых правовых возможностей его защиты. В этой связи заслуживает внимания высказанное в науке финансового права предложение о разработке и принятии специального закона о защите прав потребителей финансовых услуг [5, с. 270].

Литература

1. *Ефремова М.Д.* Защита прав потребителей финансовых услуг [Текст] / М.Д. Ефремова, В.С. Петрищев, С.А. Румянцев и др.; отв. ред. Ю.Б. Фогельсон. – М.: Норма, Инфра-М, 2010. – 368 с.
2. *Гузнов А.Г.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации [Текст]: монография / А.Г. Гузнов, Т.Э. Рождественская / Москва: Юрайт, 2019. – 500 с.
3. *Тропская С.С.* К вопросу о предмете современного финансового права [Текст] / С.С. Тропская // Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 7–12.
4. *Тропская С.С.* Публичное право финансового рынка в системе финансового права России [Текст] / С.С. Тропская // Государство и право. – 2017. – № 3. – С. 73–80.
5. *Селюков А.Д.* Роль государства в развитии рынка финансовых услуг (тезисное изложение финансово-правового анализа) [Текст] / А.Д. Селюков, М.М. Прошунин // Российское правосудие. – 2018. – № 1. – С. 261–270.
6. *Мхитарян Ю.И.* Институт саморегулируемых организаций как проактивный элемент повышения эффективности государства [Текст] / Ю.И. Мхитарян // Электронный научный журнал «Век качества». – 2020. – № 3. – С. 8–23.
7. *Тропская С.С.* Субъекты публичного права финансового рынка: понятие и виды [Текст] / С.С. Тропская // Государство и право. – 2020. – № 9. – С. 41–49.
8. *Бочкарева Е.А.* Способы защиты и правовые гарантии реализации прав потребителей банковских услуг [Текст] / Е.А. Бочкарева // Право и практика. – 2018. – № 1. – С. 194–201.
9. *Саттарова Н.А.* О некоторых проблемах финансового права на современном этапе [Текст] / Н.А. Саттарова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3. – С. 191–197.
10. *Гузнов А.Г.* Банк России как орган по защите прав потребителей финансовых услуг [Текст] / А.Г. Гузнов // Банковское право. – 2014. – № 1. – С. 5–14.
11. *Попкова Л.А.* Защита прав участников финансового рынка как новая функция Банка России [Текст] / Л.А. Попкова // Банковское право. – 2014. – № 2. – С. 61–67.
12. *Михеева И.В.* Поведенческий надзор Банка России в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг [Текст] / И.В. Михеева, Е.А. Долкова // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2020. – Т. 24. – № 2. – С. 313–334.
13. *Экмалян А.* Современные тенденции развития мегарегулирования финансового рынка [Текст] / А. Экмалян // Вестник общественных наук. – 2020. – № 1(658). – С. 226–238.
14. *Митяй Е.Д.* Развитие способов защиты прав потребителей финансовых услуг в современных условиях [Текст] / Е.Д. Митяй, З.Д. Каменева // Современный Юрист. – 2015. – № 4(13) октябрь-декабрь. – С. 8–21.
15. *Хужин А.М., Першина И.В.* О единстве подходов к защите прав потребителей финансовых услуг [Текст] / А.М. Хужин, И.В. Першина // Алтайский юридический вестник. – 2018. – № 1 (21). – С. 126–131.
16. *Тихомиров К.А.* Место и роль института финансового омбудсмена в финансовой и банковской системах государства [Текст] / К.А. Тихомиров // Финансовое право. – 2015. – № 12. – С. 46–48.
17. *Троекуров П.С.* Становление института финансового уполномоченного в Российской Федерации: финансово-правовой аспект [Текст] /

П.С. Троекуров // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 3 (110). – С. 250–259.

18. Об общественном примирителе на финансовом рынке (Финансовом омбудсмене): Положение и Регламент общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена): утв. Советом Ассоциации российских банков. Протокол от 20.09.2010 г. № 2 (в ред. от 14.12.2011г., от 29.09.2011) // Вестник Ассоциации российских банков. – 2010. – № 18.

19. Быстрова Е.Ф. Актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг на современном этапе [Текст] / Е.Ф. Быстрова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 1 (132). – С. 213-218.

20. Князев Д.В. Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг: некоторые проблемы правового регулирования [Текст] / Д.В. Князев // Вестник Томского государственного университета. – 2019. – № 449. – С. 228–234.

21. Лысова Ю.В. Актуальные проблемы защиты прав потребителей при выдаче кредита и его страховом обеспечении [Текст] / Ю.В. Лысова // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 8. – С. 45–65.

22. Ивановская Н.В. Медиация как основной способ защиты прав потребителей финансовых услуг на Филиппинах [Текст] / Н.В. Ивановская // Пробелы в российском законодательстве. – 2019. – № 3. – С. 61-65.

23. Запольский С.В. Общетеоретические проблемы российского финансового права: обзор научных исследований [Текст] / С.В. Запольский, Е.А. Бочкарева, С.В. Кожушко // Государство и право. – 2020. – № 11. – С. 58–71.

24. Марамыгин М.С. Цифровая трансформация российского рынка финансовых услуг: тенденции и особенности [Текст] / М.С. Марамыгин, Г.В. Чернова, Л.Г. Решетникова // Управленец. – 2019. – Т. 10. – № 3. – С. 70–82.

25. Уваров А.А. Цифровизация и ее роль в реализации прав и свобод человека [Текст] / А.А. Уваров // Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 29-30 ноября 2019 г. – Москва: РГУП, 2020. – С. 52-61.

26. Пастушенко Е.Н. Новеллы правового регулирования развития защиты прав потребителей финансовых услуг как функции Центрального банка Российской Федерации в условиях цифровой экономики [Текст] / Е.Н. Пастушенко, Л.Н. Земцова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 5 (136). – С. 228–234.

27. Пастушенко Е.Н. Формирование доверительной среды на финансовом рынке как актуальное направление финансово-правовой политики в условиях цифровой экономики [Текст] / Е.Н. Пастушенко // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2020. – № 9 (73). – С. 148–153.

28. Латус Е.Б. «Коронакризис» и меры антикризисного регулирования рынка банковских услуг: правовые проблем [Текст] / Е.Б. Латус, Э.Н. Мангасарян // Банковское право. – 2020. – № 3. – С. 55-66.

29. Афанасьев Е.В. Важность финансовой грамотности во время пандемии covid-19 [Текст] / Е.В. Афанасьев, И.В. Шевцов // Инновации и инвестиции. – 2020. – № 8. – С. 135–138.