

Юридические исследования*Правильная ссылка на статью:*

Ковригин А.А. — Институт финансового уполномоченного как инструмент разрешения страховых споров // Юридические исследования. — 2023. — № 7. DOI: 10.25136/2409-7136.2023.7.40998 EDN: HCGPHK URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=40998

Институт финансового уполномоченного как инструмент разрешения страховых споров**Ковригин Антон Александрович**

аспирант, кафедра Гражданского права, Университет Синергия

125190, Россия, Московская область, г. Москва, Ленинградский проспект, 80Г

□ Kaa_2000@mail.ru[Статья из рубрики "Финансовое и налоговое право"](#)**DOI:**

10.25136/2409-7136.2023.7.40998

EDN:

HCGPHK

Дата направления статьи в редакцию:

14-06-2023

Дата публикации:

23-06-2023

Аннотация: Предметом исследования является специфика правоотношений, возникающих в сфере функционирования института финансового уполномоченного как инструмента разрешения страховых споров. В связи с тем, что новизна института финансового уполномоченного обусловила достаточную активность исследовательского интереса в научных кругах на протяжении последних пяти лет, автором настоящего исследования уделено внимание отдельным аспектам, ранее не изученным. Объект исследования – институт финансового уполномоченного как инструмент разрешения страховых споров в контексте его доктринального осмысления и правовой сущности. Особое внимание уделено трансформации способа альтернативного разрешения страховых споров (в зарубежных правовых системах) в юрисдикционный институт, обеспечивающий обязательное досудебное урегулирование. Основные выводы, к которым пришел автор, заключаются в следующем. Отечественный институт финансового уполномоченного искажает правовую природу института финансового омбудсмена, трансформируя альтернативный способ разрешения спора в этап рассмотрения

обращения в качестве обязательного досудебного урегулирования. Из эффективного инструмента разрешения страхового спора, формирования системного подхода к разрешению типовых споров и оптимизации рынка страховых услуг в целом институт финансового уполномоченного превращен в обязательный юрисдикционный этап рассмотрения страховых споров определенной категории. Нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность финансового уполномоченного не включает в себя профессиональные и функциональные специальные принципы деятельности. Между тем, именно специальные функциональные принципы определяют правовую сущность института государственной власти, уполномоченного рассматривать обращения в какой-либо сфере. Сформулирован вывод о неполной реализации требований ФЗ № 123-ФЗ, что подтверждается анализом информации из открытых источников. Основным вкладом автора в исследование темы является анализ правовой сущности и назначения института финансового уполномоченного как инструмента разрешения страховых споров. Научная новизна заключается в обосновании вывода о трансформации имплементированного из зарубежного законодательства института в институт с принципиально иным назначением и содержанием.

Ключевые слова:

финансовый уполномоченный, финансовый омбудсмен, страховые споры, досудебное урегулирование, разрешение спора, альтернативный способ разрешения, рассмотрение обращений, сравнительно-правовой анализ, профессиональные принципы, функциональные принципы

Федеральный закон «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» [2] (далее – ФЗ № 123-ФЗ) был принят в 2018 году и вступал в силу поэтапно (абсолютное большинство положений закона вступило в силу с 5 сентября 2018 года, отдельные законоположения с 1 января 2020 и 1 января 2021 года). Безусловно, менее, чем пятилетний срок действия нормативно-правового акта не позволяет в полном объеме проанализировать деятельность относительно новой институциональной структуры и оценить ее эффективность. Однако, имеющаяся открытая информация о статусе, полномочиях, объемах и результатах деятельности финансового уполномоченного предоставляет возможность как проанализировать промежуточные результаты деятельности институциональной структуры, так и провести компаративистский анализ правового положения схожих по функциональной нагрузке структур в различных странах. Проведение соответствующего анализа ориентировано на оптимизацию правового регулирования деятельности финансового уполномоченного в Российской Федерации как инструмента разрешения страховых споров.

В отечественной научной литературе предпринимались попытки проведения сравнительно-правового анализа статуса и правового регулирования деятельности финансового уполномоченного в ракурсе национального правового регулирования и статуса финансового омбудсмена в зарубежных странах. В частности, подобное исследование проведено А. В. Вишневским в 2018 году [3] (т.е. исследование опубликовано практически сразу после принятия ФЗ № 123-ФЗ) и М. В. Петрухиным совместно с А. Н. Петрухиной в 2021 году [9] (т.е. с учетом трехлетнего функционирования рассматриваемого института). Учитывая правоотношения, ранее уже изученные отечественными исследователями в сравнительно-правовом контексте, в настоящем исследовании представляется целесообразным уделить принципиальное

внимание иным аспектам правового регулирования деятельности финансового уполномоченного. Таким образом, автор сознательно концентрирует внимание на отдельных моментах, ранее не ставших предметом изучения в научной литературе, что, безусловно, определяет отсутствие притязаний на комплексный характер проводимого исследования. Также учитывая, что опубликованные ранее работы в рамках компаративистского исследования изучают регламентацию института финансового уполномоченного в странах Европейского Союза, автором принято решение акцентировать внимание на зарубежном регулировании деятельности финансового омбудсмена в других странах. В обозначенных условиях для проведения сравнительно правового анализа избраны акты, регламентирующие деятельность финансового омбудсмена в Канаде. Кроме того, учитывая объект и предмет настоящего исследования, внимание уделено регулированию деятельности финансовых уполномоченных, специализирующихся на разрешении споров в сфере страховых правоотношений.

В частности, статус финансового омбудсмена и процедура разрешения им споров в сфере страховых правоотношений в Канаде урегулированы Регламентом Службы омбудсмена по общему страхованию [\[11\]](#).

Говоря о правовом регулировании деятельности финансового уполномоченного России, следует уделить внимание реализации соответствующего правового регулирования. При изучении регламентации деятельности финансового уполномоченного (в рамках настоящего исследования следует оговориться, что под финансовым уполномоченным понимается институт в целом, а не конкретное должностное лицо) и соотнесении отдельных его положений с отдельными аспектами их практической реализации, можно констатировать неполную реализацию требований ФЗ № 123-ФЗ, что подтверждается анализом информации из открытых источников.

Например, в соответствии с положениями п. 9 ст. 2 ФЗ № 123-ФЗ, конкретизация сфер финансовых услуг, для рассмотрения обращений в рамках которых учреждаются должности финансовых уполномоченных, относится к компетенции Банка России, а соответствующая информация (о конкретизации сфер и учреждении соответствующих должностей) должна быть размещена Банком России на официальном сайте и продублирована на сайте финансового уполномоченного.

Между тем, контекстный поиск по сайту ЦБ РФ не выявил соответствующей информации (по состоянию на 6 июня 2023 года) ни на сайте ЦБ РФ [\[7\]](#), ни на сайте финансового уполномоченного [\[8\]](#). Представляется, что такое положение вещей ни соответствует ни законоположениям, установленным специальным ФЗ № 123-ФЗ, ни общим требованиям деятельности органов исполнительной власти (например, принципы открытости и гласности косвенно закреплены ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации [\[11\]](#)).

В научной литературе неоднократно озвучивалась такая претензия к правовой регламентации деятельности финансового уполномоченного в России, как отсутствие законодательного закрепления специальных профессиональных принципов осуществления его деятельности [\[3, с. 63\]](#). Следует дополнительно отметить тот факт, что в ФЗ № 123-ФЗ отсутствуют не только специальные, профессиональные принципы осуществления деятельности рассматриваемого института, но и специальные функциональные принципы реализации возложенных на финансового уполномоченного обязанностей (функций).

Указанный вывод особенно очевиден при сопоставлении национального правового

регулирования деятельности финансового уполномоченного с его зарубежными аналогами. Так, ФЗ № 123-ФЗ в качестве принципов деятельности финансового уполномоченного упоминает такие общеправовые принципы, как законность, уважение прав

Так, например, изучение Регламента GIO^[11] (финансового омбудсмена по общему страхованию в Канаде) позволяет выделить следующие профессиональные принципы деятельности финансового омбудсмена: беспристрастность, профессионализм, опыт работы в страховой отрасли и смежных секторах, отсутствие прямых связей с конкретными страховыми компаниями или их советами директоров (преамбула Регламента).

В качестве функциональных принципов деятельности омбудсмена в Регламенте закреплены следующие важнейшие положения.

Во-первых, принцип системного подхода в трактовке канадского законодателя означает выявление политики и /или практики одной или нескольких компаний по страхованию имущества и несчастных случаев, обнаруженной в ходе рассмотрения индивидуальной жалобы, которые могли привести к убыткам или неудобствам для одного или нескольких клиентов страховой организации аналогично тому, с которым столкнулся первоначальный заявитель. Следовательно, деятельность финансового уполномоченного изначально не ограничена разрешением индивидуальной жалобы и ориентирована на устранение системных нарушений, а значит, на оптимизацию функционирования страховой сферы в целом.

Во-вторых, принцип конфиденциальности информации, ставшей известной в связи с разрешением страхового спора финансовым омбудсменом достаточно глубоко детализирован в Канаде. Помимо объективно следующего из принципа конфиденциальности запрета на использование процессуальной документации, составленной во время разрешения спора финансовым уполномоченным, пунктом 20 Регламента^[11], аналогичный запрет наложен на обсуждения и переписку заявителя, страховой организации и менеджера GIO, сотрудников Службы поддержки потребителей и SAO, которые являются частью процесса разрешения споров GIO. Следует отметить, что указанный запрет распространяется не просто на разглашение информации сторонами, любая информация не может быть раскрыта или использованы в любых последующих судебных или иных разбирательствах или процессах разрешения споров. Файлы GIO являются конфиденциальными и защищены от разглашения в любых целях. Кроме того, исполнительный директор GIO, менеджер GIO по жалобам, сотрудники GIO, CSO и SAO не могут вызываться для дачи показаний в любых последующих судебных, иных разбирательствах или процессах разрешения споров, т.е. фактически обладают свидетельским иммунитетом.

В-третьих, буквальный анализ положений Регламента позволяет сформулировать вывод о том, что к функциональным принципам деятельности финансового омбудсмена следует относить принцип посреднического характера процесса разрешения спора в сфере страховых правоотношений.

Возвращаясь к отечественному правовому регулированию, следует отметить, что закрепление аналогичных принципов, безусловно, оказало бы положительное влияние на генезис финансового уполномоченного в Российской Федерации в качестве разрешения страховых споров, однако на современном этапе развития российского законодательства это не представляется возможным вследствие принципиально иной

природы института финансового уполномоченного в России, по сравнению с отдельными зарубежными странами (данный вопрос требует дополнительного обоснования, в связи с чем он будет рассмотрен ниже).

Резюмируя изложенное, следует отметить, что если профессиональные принципы деятельности можно вывести из положений ФЗ № 123-ФЗ из закрепленных требований к финансовому уполномоченному, то функциональные принципы деятельности рассматриваемого института в анализируемом нормативно-правовом акте просто отсутствуют. Между тем, именно специальные функциональные принципы определяют правовую сущность института государственной власти, уполномоченного рассматривать обращения в какой-либо сфере.

Важной особенностью правового статуса финансового омбудсмена в Канаде можно считать возможность выносить необязательные рекомендации, что позволяет достаточно гибко способствовать разрешению спора в сфере страховых правоотношений.

Существенно разнятся и цели деятельности финансового уполномоченного в понимании отечественного и канадского законодателя. В ФЗ № 123-ФЗ конкретная цель деятельности финансового уполномоченного не определена, однако из текста рассматриваемого нормативно-правового акта можно вывести следующую ее интерпретацию: рассмотрение обращения потребителя в рамках досудебного урегулирования спора [\[5\]](#).

Канадский же законодатель четко формулирует цель деятельности финансового омбудсмена по общему страхованию: «использовать свой обширный опыт и понимание отрасли для работы в направлении справедливого решения между частными лицами и их страховыми компаниями» [\[11\]](#).

По сути, речь идет о посредничестве, способствующем примирению сторон. И именно о такой правовой сущности деятельности финансового омбудсмена свидетельствует все ее правовое регулирование. В частности, в соответствии с Регламентом [\[11\]](#), вся процедура разрешения спора финансовым омбудсменом включает в себя три этапа: неофициальное посредничество примирению (посредничество сотрудника (менеджера GIO), медиацию (посредничество с привлечением профессионального медиатора) и разрешение спора Высшим судебным решением (следует оговориться, что привлечение старшего судебного сотрудника - сотрудника службы финансового омбудсмена, - происходит именно в рамках разрешения рассматриваемого спора силами соответствующей службы, а не суда в общепринятом понимании)).

Таким образом, можно заключить, что в отечественной практике разрешение обращений финансовым уполномоченным ориентировано, главным образом, на отсеивание «малозначительных» в контексте суммы имущественных притязаний споров и разгрузку судебной системы [\[6, с. 22\]](#), тогда как в зарубежных странах, в Канаде, в частности, процедура разрешения спора финансовым омбудсменом ориентирована именно на разрешение спора, а не на принятия какого-либо предварительного решения в рамках досудебного урегулирования спора.

В Российской Федерации рассмотрение обращения финансовым уполномоченным является обязательным этапом досудебного урегулирования имеющегося спора (при его соответствии определенным критериям) [\[10, с. 21\]](#), тогда как в Канаде рассмотрение заявления (жалобы) финансовым омбудсменом по общему страхованию прямо названо альтернативным способом разрешения спора, что следует как из буквального толкования

терминологического аппарата анализируемого Регламента Службы омбудсмена по общему страхованию, так и из положений конкретных пунктов Регламента, регулирующих организационно-функциональные аспекты деятельности финансового омбудсмена (п. 10, п. 14 Регламента Службы омбудсмена по общему страхованию).

Итак, настоящее исследование позволило подтвердить и детализировать ранее озвученные в научной периодике тезисы о непроработанности правового регулирования института финансового уполномоченного в Российской Федерации [\[4, с. 22\]](#).

Проведенный в рамках настоящего исследования анализ позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, отечественный институт финансового уполномоченного искажает правовую природу института финансового омбудсмена, трансформируя альтернативный способ разрешения спора в обязательный этап рассмотрения обращения в качестве обязательного досудебного урегулирования.

Таким образом, из эффективного инструмента разрешения страхового спора, формирования системного подхода к разрешению типовых споров и оптимизации рынка страховых услуг в целом институт финансового уполномоченного превращен в обязательный юрисдикционный этап рассмотрения страховых споров определенной категории.

Во-вторых, отечественное нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность финансового уполномоченного не включает в себя профессиональные и функциональные специальные принципы деятельности, что, безусловно, является существенным ущущением национального законодателя.

Если профессиональные принципы деятельности можно вывести из положений ФЗ № 123-ФЗ из закрепленных требований к финансовому уполномоченному, то функциональные принципы деятельности рассматриваемого института в анализируемом нормативно-правовом акте просто отсутствуют. Между тем, именно специальные функциональные принципы определяют правовую сущность института государственной власти, уполномоченного рассматривать обращения в какой-либо сфере.

В-третьих, при изучении нормативно-правового регулирования деятельности финансового уполномоченного и соотнесении отдельных его положений с аспектами их практической реализации, можно констатировать неполную реализацию требований ФЗ № 123-ФЗ, что подтверждается анализом информации из открытых источников. Например, в соответствии с положениями п. 9 ст. 2 ФЗ № 123-ФЗ, конкретизация сфер финансовых услуг, для рассмотрения обращений в рамках которых учреждаются должности финансовых уполномоченных, относится к компетенции Банка России, а соответствующая информация (о конкретизации сфер и учреждении соответствующих должностей) должна быть размещена Банком России на официальном сайте и продублирована на сайте финансового уполномоченного. Между тем, контекстный поиск по сайту ЦБ РФ не выявил соответствующей информации (по состоянию на 6 июня 2023 года) ни на сайте ЦБ РФ, ни на сайте финансового уполномоченного.

Представляется, что такое положение вещей ни соответствует ни законоположениям, установленным специальным ФЗ № 123-ФЗ, ни общим требованиям деятельности органов исполнительной власти (например, принцип гласности закреплен ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации).

Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный источник] Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013> (дата обращения 06.06.2023)
2. Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 24, ст. 3390.
3. Вишневский А.А. Финансовый уполномоченный vs финансовый омбудсмен: об эффективности институтов защиты прав потребителей финансовых услуг // Закон. 2018. № 9. С. 58-65.
4. Воронин Ю.В., Беляковская (Ерофеева) О.В. Правовое регулирование деятельности уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг и актуальные вопросы судебной практики по делам с их участием // Российский судья. 2021. № 3. С. 18-24.
5. Зайков Д.Е. Досудебный порядок урегулирования споров финансовым уполномоченным: проблемы правового регулирования // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 9. С. 18-22.
6. Кириллова Е.А. Правовой статус финансового уполномоченного в страховых правоотношениях // Гражданское право. 2021. № 3. С. 20-22.
7. Официальный сайт Банка России [Электронный источник] Официальный сайт Банка России. – Режим доступа: <https://cbr.ru/> (дата обращения 06.06.2023)
8. Официальный сайт финансового уполномоченного [Электронный источник] Официальный сайт финансового уполномоченного. – Режим доступа <https://finombudsman.ru/> (дата обращения 06.06.2023)
9. Петрухин М.В., Петрухина А.Н. Институт финансового омбудсмена в России и странах Евросоюза: доводы за и против // Вестник гражданского процесса. 2021. № 1. С. 208-224.
10. Савинов К.А., Лаврентьев А.Р. Двухлетие института финансового уполномоченного в России: неочевидные проблемы правоприменения // Финансовое право. 2020. № 12. С. 21-24.
11. Служба омбудсмена по общему страхованию. Регламент, июнь 2012 [Электронный источник] Официальный сайт GIO. – Режим доступа: <https://giocanada.org/wp-content/uploads/2021/09/GIO-Process-English-Terms-of-Reference-June-2012.pdf> (дата обращения 05.06.2023)

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предмет исследования

Предметом данной статьи является анализ и критический обзор регулирования института финансового уполномоченного в Российской Федерации.

Методология исследования

Исследование проводилось на основе анализа нормативно-правовых актов, относящихся к работе финансового уполномоченного, а также изучения данных, доступных в открытых источниках. В этой связи особенно важным видится использование в статье формально-юридического метода (содержание правового регулирование устанавливается через сопоставление норм права) и сравнительно-правового метода (автор использует канадский опыт института финансового уполномоченного, воплощенный в системе многочисленных нормативных правовых актов).

Актуальность

Актуальность статьи обусловлена необходимостью улучшения системы правового регулирования института финансового уполномоченного в России, что на сегодняшний день является важной задачей для обеспечения эффективной защиты прав потребителей страховых услуг. Хотя данный институт и очевидно (по данным статистики Судебного Департамента) уже обеспечил снижение нагрузки на судей, его роль в реализации принципа законности и принципа всемерной защиты нарушенных прав граждан еще только предстоит оценить.

Научная новизна

Научная новизна статьи заключается в критическом анализе существующего регулирования, выявлении его проблемных мест и предложении возможных путей их решения. Автор поднимает важные вопросы, такие как отсутствие специальных функциональных принципов и неполное выполнение требований закона, которые ранее не получили достаточного внимания.

Стиль, структура, содержание

Статья хорошо структурирована и ясно изложена. Автор последовательно представляет анализ, подкрепленный конкретными примерами, что облегчает понимание материала. Так, автор начинает с характеристики института финансового уполномоченного в РФ, затем характеризует избранную им для сравнительно-правового анализа юрисдикцию - Канаду, далее проводит сравнение и делает конструктивные выводы о перспективах правового регулирования.

Библиография

Статья базируется на анализе соответствующих законодательных актов. Библиография является достаточной и охватывает широкий круг точек зрения (см. ниже)

Апелляция к оппонентам

Автор активно вовлекается в академическую дискуссию, выдвигая критические замечания по поводу текущего состояния института финансового уполномоченного в России. Рецензент сам ведет исследования в близком направлении и признает, что работа учитывает все ключевые точки зрения в российской литературе на проблему финансового уполномоченного (здесь особенно показательна апелляция к трудам Вишневского и Кирилловой).

Заметим, что многие источники цитируются не один раз, что свидетельствует об обдуманном цитировании, а не о свойственном многим статьям стремлении "выполнить норму" по количеству источников.

Выводы, интерес читательской аудитории

Выводы автора основаны на тщательном анализе нормативного (в том числе зарубежного) материала и представляют интерес для широкой аудитории, включая

специалистов в области права, страхования и защиты прав потребителей. Статья может способствовать дальнейшему обсуждению и исследованию вопросов, связанных с регулированием работы финансового уполномоченного.