

**Замечания и предложения к проектам Федеральных законов
№ 517191 «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг
финансовых организаций» (далее – Законопроект 1)
и № 517203-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О финансовом
уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций»
(далее – Законопроект 2) в редакции Поправок.**

1. В соответствии со ст. 2 Законопроекта 1 в редакции Поправок:

- *Потребитель финансовой услуги (потребитель)* - физическое лицо, являющееся выгодоприобретателем или стороной по договору об оказании финансовой услуги с финансовой организацией;

- *Заявитель* – полностью дееспособное физическое лицо, подавшее обращение в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

Установление этих понятий одновременно в предложенной редакции Законопроекта 1 может трактоваться таким образом, что заявителем может быть любое физическое лицо, в том числе, не являющееся потребителем финансовой услуги, поскольку из определения понятия «заявитель» не следует, что им является исключительно потребитель, подавший обращение в соответствии с положениями Законопроекта 1 в редакции Поправок.

Вместе с тем, в Главе 5 Законопроекта 1 в редакции Поправок, регламентирующей порядок рассмотрения обращений в связи с деятельностью финансовых организаций, обязанных взаимодействовать со Службой финансовых уполномоченных (далее – Служба), данные понятия используются как равнозначные. Еще большей неопределенности в данном контексте способствует использование в ст. 22-23 Законопроекта 1 в редакции Поправок понятий, отличных от понятий «*потребитель*» и «*заявитель*»: в ч. 1 ст. 22 указано, что Служба рассматривает обращения, поступившие от *физических лиц*; в ч. 2 ст. 23 указано, что обращение должно содержать определенные идентификационные данные *гражданина*.

Кроме того, отмечается, ч. 2 ст. 22 противоречит установленному в ст. 2 определению понятия «заявитель», поскольку устанавливает право на обращение в Службу граждан, *не обладающих полной дееспособностью*.

Представляется, что в целях устранения правовой неопределенности, целесообразно сохранить понятие «*потребитель*», используемое в Законопроекте 1 в редакции Поправок, а понятие «заявитель» либо исключить, либо указать, что под ним понимается *потребитель*, подавший обращение в порядке, предусмотренном Законопроектом 1.

2. Ст. 41 Законопроекта 1 в редакции Поправок устанавливает порядок и последствия вступления в законную силу решения финансового уполномоченного по спору между заявителем и финансовой организацией.

2.1. В соответствии с Законопроектом 1 в редакции Поправок решение финансового уполномоченного *вступает в законную силу после его подписания финансовой организацией и заявителем*. Кредитные организации отмечают сомнительность использования подхода, при котором вступление в силу решения финансового уполномоченного зависит от волеизъявления сторон спора. Особенно с учетом того, что Законопроект 1 в редакции Поправок не регламентирует ситуацию, когда стороны/одна из сторон отказывается/уклоняется от подписания данного решения.

Предлагается предусмотреть последствия неподписания решения финансового уполномоченного сторонами/одной из сторон спора.

2.2. Из п.п. 1, 3 ст. 41 следует, что вступившее в силу решение финансового уполномоченного может быть обжаловано заявителем в судебном порядке. Из анализа положений Законопроекта 1 в редакции Поправок не ясно, какие имеются основания для обжалования, если стороны спора подписали решение?

Предлагается внести соответствующие уточнения в Законопроект 1 в редакции Поправок.

2.3. Необходимо предусмотреть порядок подписания сторонами решения финансового уполномоченного, вынесенного заочно с использованием каналов электронного взаимодействия (в форме электронного документа, с использованием электронно-цифровой подписи).

3. По мнению кредитных организаций, ключевым в предложенной редакции Законопроекта 1 является вопрос возможности судебного обжалования решений финансового уполномоченного.

3.1. Ч. 5-7 ст. 41 Законопроекта 1 в редакции Поправок предусматривается, что финансовая организация вправе дать *безусловное предварительное согласие* на вступление в отношении нее в силу решений финансового уполномоченного. Условиями такого согласия предусматривается, что оно действует в отношении всех обращений, поступивших до момента его отзыва финансовой организацией. При этом, финансовая организация не вправе обжаловать в судебном порядке решение финансового уполномоченного, вынесенные в течение срока действия согласия (ч.7 ст. 41).

Вместе с этим, из анализа положений Законопроекта 1 в редакции Поправок не представляется возможным установить, вправе ли финансовая организация, которая не дала безусловное предварительное согласие, обжаловать решение финансового уполномоченного в судебном порядке. Из буквального толкования п. 3 ст. 41 можно сделать вывод о том, что правом на судебное обжалование обладает только заявитель.

Отмечается, что возможность многоступенчатого обжалования призвана обеспечить исправление допущенных при рассмотрении спора ошибок путем пересмотра актов, принятых по результатам рассмотрения спора (в том числе вступивших в законную силу), с тем чтобы, исходя из принципа справедливости, гарантировать закрепленное в ст. 45, 46 Конституции РФ право на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина.

Право на судебную защиту предполагает наличие гарантий, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме. Одной из таких гарантий является закрепленное ч. 3 ст. 123 Конституции РФ положение об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон.

В связи с тем, что концепцией Законопроекта 1 в редакции Поправок предусматривается квазисудебный характер решений финансового уполномоченного по спорам между гражданами и финансовыми организациями, представляется обоснованным установление равных прав финансовых организаций и потребителей финансовых услуг в отношении обращения в суд и судебного обжалования решения финансового уполномоченного.

3.2. Необходимо также установить в Законопроекте 1 сроки и процедуру судебного обжалования сторонами решения финансового уполномоченного.

4. В соответствии с ч. 1 ст. 40 Законопроекта 1 в редакции Поправок в случае неясности решения финансовый уполномоченный, принявший его, по заявлению сторон, пристав-исполнителя *вправе разъяснить решение* финансового

уполномоченного, не изменяя его содержания. Разъяснение решения финансового уполномоченного допускается, если оно не приведено в исполнение.

С учетом характера данного полномочия предлагается установить в ч. 1 ст.40 Законопроекта 1 в редакции Поправок *обязанность* финансового уполномоченного по разъяснению его решения.

5. Ст. 39, 40 Законопроекта 1 в редакции Поправок предусматривают возможность исправления в решении финансовым уполномоченным опечаток или явных арифметических ошибок, а также разъяснения решения, не вступившего в силу. Отмечается, что Законопроект 1 в редакции Поправок не содержит положений о процессуальных документах, принимаемых финансовым уполномоченным при осуществлении указанных действий, порядке и сроках их изготовления, вручения/направления сторонам спора.

Предлагается внести соответствующие изменения.

6. В соответствии со ст. 42 Законопроекта 1 в редакции Поправок потребитель или по его заявлению Служба вправе получить исполнительный документ для принудительного исполнения решения финансового уполномоченного, вступившего в законную силу, по истечении пяти рабочих дней после его вступления в законную силу.

Предлагается предусмотреть порядок получения исполнительного документа для принудительного исполнения решения финансового уполномоченного, а также предусмотреть право финансовых организаций получать исполнительные листы.

7. В соответствии с Законопроектом 1 в редакции Поправок Служба в случае необходимости вправе осуществить рассмотрение обращения с выездом на место.

Из анализа положений Законопроекта 1 не представляется возможным установить, что понимается под «рассмотрением обращения с выездом на место». Кредитные организации предполагают, что под «выездом на место» имеется в виду возможность рассмотрения обращения по месту нахождения финансовой организации в целях исследования документов, которые по тем или иным причинам невозможно/затруднительно предоставить в Службу.

Предлагается установить порядок «рассмотрения обращения с выездом», в том числе:

- основания, при наступлении которых он осуществляется;
- необходимость уведомления финансовой организации о выезде;
- положениями о том, осуществляется ли выезд, если финансовая организация представила возражения относительно выезда или отсутствует подтверждение о получении уведомления;
- и так далее.

Отсутствие регламентации в Законопроекте 1 вышеописанных моментов делает невозможным рассмотрение Службой обращения с выездом на место на практике.

8. Представляется целесообразным, предоставить финансовой организации до момента обращения потребителя в Службу финансовых уполномоченных возможность урегулировать спор.

Предлагается установить срок, до истечения которого обращение потребителя рассматривается финансовой организацией и не может быть направлено в Службу. В частности, предлагается дополнить ст. 23 Законопроекта 1 в редакции следующими положениями:

- потребитель может направить обращение в Службу по истечении 30 календарных дней с момента подачи обращения в финансовую организацию;
- к обращению в Службу должно быть приложено подтверждение предварительного обращения потребителя в финансовую организацию.

9. Предлагается сохранить подход, использованный в предыдущей редакции Законопроекта 1 (принятой Государственной Думой ФС РФ в первом чтении 01.07.2014г.), в соответствии с которым споры, рассматриваемые Службой, ограничивались суммой заявленных требований.

В частности предлагается дополнить Законопроект 1 в редакции Поправок следующим абзацем:

«Служба рассматривает обращения физических лиц по обязательствам, предусматривающим оказание финансовых услуг потребителям финансовыми организациями, осуществляющими взаимодействие со Службой в силу закона или на основании заключенного со Службой соглашения, при условии, что сумма обязательства не превышает 500 000 рублей».

10. Предлагается исключить ч. 8 ст. 30 Законопроекта 1 в редакции Поправок, распространяющую его действие в отношении обращений индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в случае, если они в результате совершения гражданско-правовых сделок стали стороной договора, которым оформлялось осуществление деятельности, указанной в части 1 статьи 8.

Распространение юрисдикции Службы на обращения индивидуальных предпринимателей и юридических лиц находится в концептуальном противоречии с целями и сферой применения Законопроекта 1 в редакции Поправок, установленных ст. 1, 2 Законопроекта 1 в редакции Поправок. Более того, ч. 4 ст. 22 прямо устанавливает, что Служба не уполномочена рассматривать обращения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, содержащие требования о рассмотрении спора.

11. Возможность проведения реструктуризации финансовым уполномоченным обязательств гражданина, возникших перед финансовой организацией, противоречит основополагающим нормам гражданского законодательства, в соответствии с которыми граждане и юридические лица свободны в заключении договоров, условия которых определяются ими по своему усмотрению (ст. 1, 307, 421 ГК РФ). Вступая в правоотношения с финансовыми организациями, граждане действуют добровольно – к совершению таких действий их никто не принуждает. В свою очередь, финансовые организации, заключая договоры с физическими лицами, рассчитывают на то, что обязательства будут исполнены ими в полном объеме в установленный соглашением срок.

Наделение финансового уполномоченного правом вносить изменения в условия договоров подразумевает прямое вмешательство в обычную деятельность финансовых организаций, что может крайне негативно повлиять на стабильность гражданского оборота в Российской Федерации.

Следует также учесть, что физические лица вправе реструктуризировать свою задолженность перед кредиторами в соответствии с положениями Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Предлагается установить в Законопроекте 1 в редакции Поправок, что Служба не рассматривает споры по вопросам взыскания просроченной задолженности должников финансовых организаций.

12. Законопроект 1 в редакции Поправок предусматривает три категории финансовых организаций, на которых распространяется его действие:

- финансовые организации, обязанные взаимодействовать со Службой в силу закона;

- финансовые организации, заключившие со Службой соглашения о взаимодействии, которыми предусматривается распространение юрисдикции Службы в их отношении (далее – Соглашения);

- финансовые организации, не обязанные взаимодействовать со Службой в силу закона и не заключившие соглашения со Службой.

При этом, по тексту Законопроекта 1 в редакции Поправок повсеместно используется понятие «финансовая организация», вследствие чего невозможно определить различия в правовых статусах финансовых организаций. В частности:

- из анализа норм ст. 41, 42 Законопроекта 1 в редакции Поправок остается неясно, влияет ли заключение финансовой организацией соглашения со Службой на возможность вынесения решения финансовым уполномоченным и последующее обращение за выдачей исполнительного листа.

Предлагается установить в Законопроекте 1 в редакции Поправок порядок действия Службы в случае, если поступило обращение потребителя в отношении спора с финансовой организацией, не заключившей Соглашения со Службой;

- в ч. 2 ст. 26 Законопроекта 1 в редакции Поправок предлагается внести изменения устанавливающие, что обязанность по запросу Службы предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, содержащего требования о рассмотрении спора, распространяется только на финансовые организации, взаимодействующие со Службой в силу закона или соглашения о взаимодействии;

- формулировка ст. 49 Законопроекта 1 в редакции Поправок не позволяет однозначно определить круг субъектов, обязанных уплачивать взносы в Службу.

Предлагается внести уточнение, ограничивающее указанный круг финансовыми организациями, взаимодействующими со Службой в силу закона или в силу Соглашения.

13. В соответствии с ч. 2 ст. 32 Законопроекта 1 в редакции Поправок Соглашение является возмездным гражданско-правовым договором присоединения. П.4 ч. 3 ст. 32 Законопроекта 1 в редакции Поправок предусматривает, что условиями Соглашения должны быть предусмотрены *«штрафные санкции за неисполнение решения финансового уполномоченного»*.

Отмечается, что установление в договоре штрафа, являющегося по характеру карательной мерой воздействия в отношении лица, допустившего нарушение установленной законом обязанности, не соответствует существу гражданско-правовых отношений.

Предлагается исключить п.4 ч. 3 ст. 32 Законопроекта 1 в редакции Поправок с учетом того, что:

- Поправками предусмотрен принудительный порядок исполнения решения финансового уполномоченного посредством выдачи судом исполнительного листа (ст. 42 Законопроекта 1, Законопроектом 2);

- Ст. 17.14 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) установлена ответственность за нарушение законодательства об исполнительном производстве;

- Законопроектом 2 предусмотрены изменения в КоАП РФ, устанавливающие ответственность за нарушение требований законодательства Российской Федерации о финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций (ст. 15.42 КоАП РФ).

14. Ст. 42 Законопроекта 1 в редакции Поправок предусматривает принудительный порядок исполнения решения финансового уполномоченного в рамках исполнительного производства. Следовательно, лица, не исполняющие вступившее в силу решение финансового уполномоченного, несут ответственность за нарушение законодательства об исполнительном производстве в соответствии со ст. 17.14 КоАП РФ.

На основании вышеизложенного предлагается исключить ч. 5 ст. 15.42 КоАП РФ, предусмотренную Законопроектом 2 в редакции Поправок, предусматривающую ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение, в том числе исполнение не в полном объеме, вступившего в силу решения финансового уполномоченного.

15. Отмечается, что при реализации на практике права финансовых уполномоченных запрашивать у финансовой организации необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы и соответствующей обязанности финансовой организации, предусмотренных Законопроектом 1 в редакции Поправок, возникнет противоречие с режимом банковской тайны и счета депо.

В целях устранения препятствий реализации положений, предусмотренных Законопроектом 1 в редакции Поправок, предлагается внести соответствующие изменения в ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и ст. 8.6 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

16. По мнению кредитных организаций, срок, предусмотренный ч. 2 ст. 26 Законопроекта 1 в редакции Поправок, для предоставления документов и материалов финансовой организацией по запросу Службы – 5 дней со дня получения соответствующего запроса – не учитывает возможную территориальную удаленность подразделений и мест хранения документов, соответственно, является заведомо невыполнимым.

Предлагается увеличить срок до 15 рабочих дней.

17. Отмечается отсутствие единого понятийного аппарата между положениями Законопроекта 1 и 2 в редакции Поправок. В соответствии со ст. 26 Законопроекта 1 в редакции Поправок Служба вправе запрашивать *документы и материалы* необходимые для рассмотрения обращения, а предусмотренная Законопроектом 2 ст. 15.39 КоАП РФ устанавливает ответственность за непредоставление/несвоевременное предоставление *документов и сведений*.

Предлагается не использовать для целей Законопроектов 1 и 2 в редакции Поправок понятие «сведения», так как оно допускает возможность широкого толкования, и, соответственно, создает риски необоснованного привлечения к ответственности финансовых организаций.

18. Предлагается исключить п.10 ч.2 ст. 7 Законопроекта 1 в редакции Поправок, устанавливающий право Службы обратиться в Банк России с просьбой о применении Банком России к финансовой организации мер ответственности, предусмотренных федеральными законами, с приложением *документов, обосновывающих необходимость применения указанных мер*.

Отмечается, что п.10 ч.2 ст. 7 Законопроекта 1 в редакции Поправок допускает возможность различных толкований, что недопустимо с учетом правовых последствий реализации данной нормы для финансовых организаций.

Предлагается исключить п.10 ч.2 ст. 7 Законопроекта 1 в редакции Поправок.

19. В соответствии со ст. 49 Законопроекта 1 в редакции Поправок финансирование расходов Службы осуществляется за счет ежеквартальных взносов финансовых организаций. Расчет ежеквартального взноса осуществляется путем распределения расходов Службы между финансовыми организациями в порядке, установленном Наблюдательным советом Службы, с учетом числа обращений граждан за консультациями и числа рассмотренных споров в отношении каждой финансовой организации в предшествующие периоды.

Отмечается, что порядок определения размера взносов финансовых организаций непрозрачен, и невозможно заранее определить предполагаемый объем расходов финансовой организации на содержание Службы, что создает возможность необоснованного роста затрат финансовых организаций, а также затрудняет принятие ими решения о присоединении.

Предлагается рассмотреть возможность установления в Законопроекте 1 в редакции Поправок фиксированного размера ежеквартального взноса.

20. К законопроекту имеется ряд замечаний с точки зрения юридической техники:

20.1. В ч. 3 ст. 23 Законопроекта 1 в редакции Поправок указано, что в обращении «должна быть в обязательном порядке изложена суть обращения, *указана дата направления*». Обращение подписывается *личной подписью*, электронной подписью или иным аналогом собственноручной подписи, определенным наблюдательным советом Службы.

Формулировка требует уточнения в связи с тем, что из ее анализа непонятно, дата какого направления должна быть указана. В целях обеспечения согласованности понятийного аппарата Законопроекта 1 в редакции Поправок с гражданским законодательством слово «*личной*» предлагается заменить «*собственноручной*». Кроме того, электронная подпись и иной аналог собственноручной подписи, используемые для подписания электронных документов, также являются личными (принадлежат гражданину-заявителю).

20.2. В ч. 3 ст. 25 Законопроекта 1 в редакции Поправок указано:

«В случае необходимости Служба может обеспечить рассмотрение обращения в виде требования о рассмотрении спора с участием сторон в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом».

Отмечается, что формулировка данной нормы требует уточнения, так как из анализа положений Законопроекта 1 в редакции Поправок невозможно определить существо предусмотренного ч. 3 ст. 25 полномочия Службы.

20.3. В ч. 2 ст. 26 Законопроекта 1 в редакции Поправок указано, что финансовая организация по запросу Службы обязана в течение пяти рабочих дней со дня получения запроса Службы предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения *обращения, содержащего требования о рассмотрении спора*.

Из анализа положений Законопроекта 1 в редакции Поправок невозможно определить обязана ли финансовая организация предоставлять документы, материалы, необходимые для рассмотрения обращения, в случае если такое обращение не содержит требования о рассмотрении спора.

Предлагается установить в Законопроекте 1 в редакции Поправок отсутствие указанной обязанности.

20.4. В ч. 1 ст. 27 Законопроекта 1 в редакции Поправок употребляется термин «*финансовый омбудсмен*». Использование данного термина не соответствует ст. 2 Законопроекта 1 в редакции Поправок, устанавливающей основные понятия, используемые в Законопроекте 1 в редакции Поправок.

Предлагается внести в ч. 1 ст. 27 Законопроекта 1 в редакции Поправок соответствующие изменения.

20.5. В соответствии с ч. 3 ст. 27 Законопроекта 1 в редакции Поправок очное рассмотрение спора не допускается в случае отсутствия подтверждения уведомления сторонами спора.

Предлагается изложить ч. 3 ст. 27 в следующей редакции:

«Очное рассмотрение спора не допускается в случае отсутствия подтверждения *уведомления сторон спора*».

20.6. Ч. 6 ст. 27 Законопроекта 1 в редакции Поправок устанавливает, что, в случае невозможности очного рассмотрения спора при наличии решения об очном рассмотрении спора, финансовый уполномоченный рассматривает обращение без участия заявителя и финансовой организации.

Предлагается изложить ч. 6 ст. 27 в следующей редакции:

«В случае отказа или неявки сторон спора при наличии решения, указанного в части 1 настоящей статьи, финансовый уполномоченный рассматривает обращение без участия заявителя и финансовой организации».

20.7. В соответствии п. 2 ч.2 ст. 29.1 Законопроекта 1 в редакции Поправок обращение, в котором гражданин заявляет требование о рассмотрении спора, помимо сведений, указанных в ст. 23 Законопроекта 1 в редакции Поправок, должно содержать *«договор или иной документ, являющийся основанием для возникновения требования, а равно копия данного документа».*

Из буквального толкования положений Законопроекта 1 в редакции Поправок можно сделать вывод о том, что к обращению должен быть приложен оригинал договора. Отмечается нецелесообразность передачи Службе оригинала договора с учетом того, что Законопроектом 1 в редакции Поправок предусмотрена возможность последующего судебного обжалования решения финансового уполномоченного, а также невозможности приложения оригинала договора в случае подачи обращения удаленно с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Предлагается установить, что к обращению должна быть приложена соответствующим образом заверенная копия договора или иного документа, являющегося основанием для возникновения требования.

20.8. Предлагается ч. 1 ст. 29.1 Законопроекта 1 в редакции Поправок, устанавливающей особенности подачи и рассмотрения обращения, содержащего требование о рассмотрении спора, изложить в следующей редакции:

«Обращение с требованием о рассмотрении спора может быть подано дистанционно (удаленно) потребителем/заявителем, личность которого установлена с использованием Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) или при личном присутствии потребителя/заявителя и предъявлении документа, удостоверяющего личность уполномоченному представителю Службы, или в порядке, установленном внутренним документом Службы».

20.9. Отмечается, что ч. 4 ст. 29.1 Законопроекта 1 в редакции Поправок, в соответствии с которой обращение, содержащее требование о рассмотрении спора, может быть рассмотрено путем вынесения решения в порядке, предусмотренном главой 8, содержит некорректную ссылку на главу 8 Законопроекта 1 в редакции Поправок («Глава 8. Взаимодействие Службы финансовых уполномоченных с органами государственной власти, Банком России и организациями»).

Предлагается внести соответствующие изменения.

20.10. П. 6 ч. 2 ст. 46 Законопроекта 1 в редакции Поправок предлагается изложить в следующей редакции: «б) рассматривает обращения потребителей финансовых услуг».

20.11. Необходимо предусмотреть в Законопроекте 1 в редакции Поправок распределение полномочий между единоличными исполнительными органами Службы.