

*На правах рукописи*

**Сурменова Екатерина Анатольевна**

**ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОГО УПОЛНОМОЧЕННОГО  
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОСОБОВ  
ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ  
ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов – 2024

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

**Научный руководитель** доктор юридических наук, доцент  
**Беликов Евгений Геннадьевич**

**Официальные оппоненты:** **Колесников Юрий Алексеевич**  
доктор юридических наук, доцент,  
ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», заведующий кафедрой  
финансового права

**Рыбакова Светлана Викторовна**  
доктор юридических наук, доцент,  
ФГНИУ «Институт законодательства и  
сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации»,  
главный научный сотрудник отдела  
финансового, налогового и бюджетного  
законодательства

**Ведущая организация** Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего  
образования «**Московский государственный  
юридический университет имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)**»

Защита диссертации состоится 10 октября 2024 года в 13.00 на заседании диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 1, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/17-06-2024-1d.pdf>).

Автореферат разослан «\_\_\_» июля 2024 года.

**Ученый секретарь**  
**диссертационного совета,**  
**кандидат юридических**  
**наук, доцент**



**В.В. Нырков**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Развитие сферы финансовых услуг сопровождается поиском эффективных способов защиты прав потребителей финансовых услуг, являющимся важной и сложной задачей, решение которой сопряжено с преодолением проявляющихся в отношениях с потребителями информационной, договорной и процессуальной диспропорций. Оказание финансовыми организациями финансовых услуг потребителям осуществляется главным образом в рамках гражданско-правовых отношений, которые затрагивают частные интересы сторон договора – финансовой организации и потребителя, в связи с чем защита последних предполагает использование общих гражданско-правовых способов защиты. Однако ввиду специфики финансового рынка, в эффективном функционировании которого ярко прослеживается публичный интерес, их применение оказывается малоэффективным, что обуславливает необходимость обращения к иному инструментарию, обеспечивающему баланс публичных и частных интересов в рамках защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Принятием Федерального закона от 04 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (далее – Закон № 123-ФЗ) ознаменовалось включение в систему защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг нового института – института финансового уполномоченного<sup>1</sup>. Указанный закон позиционирует его как институт досудебного урегулирования споров, возникающих между потребителями и финансовыми организациями, а финансового уполномоченного как специальное должностное лицо, назначаемое для рассмотрения обращений потребителей финансовых услуг об удовлетворении требований имущественного характера, предъявляемых к финансовым организациям, оказавшим им финансовые услуги.

---

<sup>1</sup> В тексте диссертационного исследования словосочетание «институт финансового уполномоченного» употребляется в нескольких значениях: как элемент социальной структуры (социально-правовой институт), представляющий собой форму организации совместной деятельности органов и должностных лиц, входящих в состав Службы финансового уполномоченного; как правовой институт, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих определенную область общественных отношений.

Организационно-правовые особенности функционирования института финансового уполномоченного требуют проведения комплексного исследования в контексте определения его места в системе российского права, которых до настоящего времени не проводилось. Несмотря на значимость финансово-правового регулирования функционирования института финансового уполномоченного, данный вопрос не нашел должного освещения в теории финансового права. Функциональное назначение рассматриваемого института в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг также осталось за пределами научных исследований. Ввиду недостаточной теоретической разработанности функциональных аспектов деятельности института финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг в научном осмыслении нуждаются вопросы, связанные с определением критериев эффективности его функционирования как применительно к сфере финансового рынка в целом, так и в контексте влияния на состояние защищенности прав и законных интересов указанных потребителей, в том числе с точки зрения полноты и своевременности защиты.

Наличие у финансового уполномоченного компетенции по рассмотрению имущественных споров по аналогии с судами, сочетающейся с осуществляемыми данным институтом иными действиями, направленными на защиту прав потребителей (напр., консультационная и просветительская работа, деятельность по совершенствованию законодательства и т.п.), закономерно вызывает необходимость отдельного исследования форм правозащитной деятельности, реализуемых институтом финансового уполномоченного как субъектом публично-правовой защиты.

В условиях неоднородности отношений на финансовом рынке и массивности их правового регулирования потребность в формировании эффективной системы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг диктует необходимость концептуальной разработки и соответствующего понятийно-категориального аппарата, ключевыми понятиями которого являются финансовая

услуга, потребитель финансовой услуги, права и законные интересы потребителей финансовых услуг. Действующее законодательство не содержит универсальных определений финансовых услуг и их потребителя, что создает предпосылки для формирования противоположных правоприменительных позиций при разрешении конкретных споров. На практике это нередко приводит к тому, что лица, фактически находящиеся в положении слабой стороны во взаимоотношениях с финансовыми организациями, лишаются возможности использовать предусмотренные законом специальные меры потребительской защиты. Наличие в нормативно-правовых актах неточных и двусмысленных формулировок влечет за собой как противоречивость судебной практики, так и несогласованность правоприменительной деятельности финансового уполномоченного и судов.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Ввиду новизны института финансового уполномоченного для российской правовой системы в настоящее время отсутствуют специальные монографические исследования, посвященные анализу его функционирования в системе публично-правовой защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Имеющиеся исследования по вопросам деятельности института финансового уполномоченного затрагивают лишь отдельные аспекты и ограничиваются положениями, отраженными в научных статьях. Так, частично вопросы защиты прав и законных интересов потребителей рассматривались Ю.В. Ворониным, В.В. Климовым, Г.Ф. Ручкиной, С.С. Тропской и некоторыми другими учеными. Вместе с тем, многие аспекты функционирования института финансового уполномоченного остались за пределами научных исследований. В их числе место института финансового уполномоченного в системе защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, его правовой статус как публичного субъекта, влияние на поведение участников финансового рынка, место правовых норм, регулирующих его деятельность, в системе финансового права. Таким образом, на современном этапе российской науки деятельность института финансового уполномоченного в контексте механизма публично-правовой защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, а также перспективы

его развития с точки зрения разрешения споров на финансовом рынке осмыслены недостаточно. Правовое регулирование его деятельности нуждается в самостоятельном исследовании как с доктринальных, так и с правоприменительных позиций.

**Целью диссертационного исследования** является разработка концептуальных основ правового регулирования общественных отношений, связанных с функционированием института финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Поставленной целью предопределяются **задачи исследования:**

- выявить публичный характер защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;
- охарактеризовать современное состояние теории и правового регулирования применительно к категориям прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;
- систематизировать публично-правовые способы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;
- определить правовую природу и функциональное назначение института финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;
- определить особенности процессуальной формы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг в целях разработки критериев эффективности института финансового уполномоченного как публично-правового способа защиты;
- охарактеризовать основные направления деятельности института финансового уполномоченного по защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, реализуемые в непроцессуальной форме;
- провести оценку влияния деятельности института финансового уполномоченного на состояние защищенности прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;

- выделить и рассмотреть перспективные направления развития института финансового уполномоченного как фактора обеспечения состояния защищенности прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

**Объект исследования** составляют общественные отношения, связанные с функционированием института финансового уполномоченного по защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

**Предмет исследования** образуют нормы финансового, административного и иных отраслей российского права, которыми регулируются основные аспекты функционирования института финансового уполномоченного и защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, научные концепции и теоретические положения, материалы правоприменительной практики и сведения официальной статистики, относящиеся к теме исследования.

**Теоретическая основа диссертационного исследования.** Комплексный характер проблематики исследования потребовал обращения к трудам ученых различной отраслевой направленности.

При проведении исследования использовались труды таких ученых в области общей теории права, как С.С. Алексеев, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Д.Е. Петров, В.В. Нырков, В.В. Субочев, Ю.А. Тихомиров и др.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых, занимающихся проблемами финансового права, среди которых Е.Г. Беликов, Е.Ф. Быстрова, А.А. Вишневский, И.А. Волков, О.С. Высоцкая, А.Г. Гузнов, Н.И. Землянская, Ю.А. Крохина, Е.Г. Негодаева, А.А. Нечай, Е.Н. Пастушенко, Н.А. Поветкина, Е.В. Покачалова, В.В. Попов, Т.Э. Рождественская, И.В. Рукавишникова, Г.Ф. Ручкина, С.В. Рыбакова, А.Ю. Рыбкова, Е.В. Рябова, А.А. Ситник, Э.Д. Соколова, С.С. Тропская, А.В. Турбанов, В.В. Чистюхин, Н.И. Химичева, С.А. Ядрихинский и др.

В контексте избранной тематики потребовалось обращение к работам представителей науки гражданского права (Ю.Н. Андреев, А.И. Базилевич, Е.В. Васьковский, А.П. Вершинин, Б.М. Гонгало, В.П. Грибанов, А.Я. Курбатов, А.П. Сергеев, В.С. Толстой, Ю.Б. Фогельсон и др.) и гражданского

процессуального права (С.Ф. Афанасьев, Н.А. Громошина, А.Р. Канюкаева, Д.Н. Латыпов, Ю.А. Луконина, Е.В. Михайлова, Н.А. Рассахатская, М.А. Рожкова, М.К. Треушников, Т.В. Чугурова, С.А. Шишкин и др.). Отдельные вопросы, составляющие объект диссертационного исследования, осмыслились через призму научных достижений ученых в области административного права, таких как А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков.

**Нормативно-правовую базу диссертационного исследования** образуют Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ), Закон № 123-ФЗ, Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон № 2300-1), нормативные акты Банка России, правовые акты Совета Службы финансового уполномоченного и другие правовые акты, регулирующие отношения в сфере защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Нормативная база также представлена законодательными актами Республики Казахстан и Республики Армении, регулирующими деятельность финансовых омбудсменов.

**Эмпирическую основу исследования** составляют результаты, полученные при изучении правоприменительной практики финансового уполномоченного и судов общей юрисдикции, а также отчеты о деятельности и данные официальной статистики Службы финансового уполномоченного, Банка России, Роспотребнадзора, а также другие данные, отражающие деятельность по защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

**Методологическую основу исследования** составил комплекс общенаучных (системный, анализ, синтез, описание, сравнение и т.д.) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования и пр.).

Системный метод применялся в ходе систематизации нормативно-правовых актов и их содержания. Он позволил определить систему способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг и место института



финансового уполномоченного в ней, систематизировать права и законные интересы потребителей в финансовой сфере.

Большинство вопросов, которые входят в объект и предмет настоящей диссертационной работы, были исследованы на базе методов формальной логики (описание, анализ, синтез, сравнение). Они позволили сформулировать авторские дефиниции понятий «права» и «законные интересы», «система публично-правовых способов защиты», а также обосновать иные выводы и положения. Сравнительно-правовой метод позволил выявить преимущества досудебного урегулирования споров финансовым уполномоченным по сравнению с их судебным разрешением. Формально-юридический метод обеспечил рассмотрение действующего законодательства, регламентирующего вопросы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг институтом финансового уполномоченного, позволил выявить в нем пробелы, а также установить основные направления развития института финансового уполномоченного. При выработке предложений по расширению компетенции института финансового уполномоченного за счет рассмотрения споров с новыми участниками взаимодействия использовался метод правового моделирования. Широко использовался междисциплинарный подход: работа основывается на достижениях общей теории права и иных юридических наук.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что в нем впервые разработаны концептуальные основы правового регулирования общественных отношений, связанных с функционированием института финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. В частности, в рамках проведенного исследования прав и законных интересов потребителей финансовых услуг как объекта защиты, в том числе публично-правовыми способами, уточнен соответствующий понятийно-категориальный аппарат, разработаны классификации прав и законных интересов указанных субъектов, определена система публично-правовых способов их защиты. Понятие института финансового уполномоченного рассмотрено в нескольких значениях (как специального

публично-правового способа и системы субъектов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, комплексного правового института), определена его преимущественно публично-правовая природа, обосновано выделение финансово-правового регулирования деятельности Службы финансового уполномоченного в качестве субинститута комплексного правового института и одновременно субинститута финансового права. Выявлены особенности и раскрыто содержание процессуальной и непроцессуальной форм правозащитной деятельности института финансового уполномоченного, доказана его эффективность как способа защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, его роль в обеспечении состояния защищенности указанных прав и интересов, разработаны направления повышения его эффективности.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Исследование прав и законных интересов потребителей финансовых услуг в качестве самостоятельного объекта защиты, обеспеченной государством, позволило уточнить соответствующий понятийно-категориальный аппарат российского права и законодательства, и прежде всего, финансового.

1.1. Потребитель финансовых услуг – физическое лицо, являющееся стороной договора с финансовой организацией, либо лицом, в пользу которого заключен договор с финансовой организацией, либо лицом, которому оказывается финансовая услуга, а также лицом, заказывающим финансовую услугу или имеющим намерение ее заказать для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Финансовая услуга – совершаемые финансовой организацией в интересах и по заказу потребителя действие или комплекс действий, направленные на предоставление, привлечение и (или) размещение денежных средств и их эквивалентов, а также иные действия, сопровождающие, оптимизирующие и обеспечивающие совершение финансовых операций, связанных с предоставлением, привлечением и (или) размещением денежных средств и их эквивалентов.

1.2. Законные интересы потребителей финансовых услуг – вытекающие из общих начал (принципов) законодательства и обеспеченные в определенной мере гарантией защиты правовые стремления физического лица пользоваться определенными социальными благами посредством участия в общественных отношениях на финансовом рынке в целях удовлетворения личных, семейных, домашних и иных потребностей, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности.

Классификация законных интересов потребителей финансовых услуг обусловлена и одновременно ограничена спецификой общественных отношений, возникающих на финансовом рынке с их участием, и возможна по следующим основаниям: по степени общности, характеру отношений, в зависимости от функциональной роли, сферы действия, длительности существования, вида юридического факта, количества составляющих правовое основание законных интересов, видов финансовых услуг и др.

1.3. Права потребителей финансовых услуг – юридические возможности физического лица, являющегося стороной договора с финансовой организацией, либо лицом, в пользу которого заключен договор с финансовой организацией, либо лицом, которому оказывается финансовая услуга, а также лица, заказывающего финансовую услугу или имеющего намерение ее заказать, действовать определенным образом в целях удовлетворения личных, семейных, домашних и иных потребностей, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, обеспеченные правом требования соответствующего поведения от другой стороны правоотношения.

Права потребителей финансовых услуг могут быть классифицированы по нескольким основаниям: по степени распространенности, в зависимости от источника закрепления, вида финансовых услуг, стадии взаимоотношений.

2. Защита прав и законных интересов потребителей финансовых услуг как субъектов российского финансового рынка представляет собой деятельность субъектов права, целевая направленность которой выражается в создании условий для реализации прав и законных интересов потребителей финансовых услуг,

предупреждении и пресечении нарушений указанных прав и законных интересов, восстановлении нарушенных прав и компенсации вызванного нарушением ущерба.

Публично-правовой способ защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг представляет собой совокупность последовательных действий органа публичной власти или специально уполномоченного органа (организации), направленных на защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг с целью удовлетворения публичного интереса и реализуемых в порядке и средствами, установленными правовыми нормами.

Признание прав и законных интересов потребителей финансовых услуг в качестве объекта публично-правового способа защиты обусловлено публичным интересом в эффективном функционировании финансового рынка, отношения участников которого характеризуются различного рода диспропорциями (информационной, договорной, процессуальной). Достижение указанного публичного интереса, в том числе в рамках защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, проявляется в частности в обеспечении стабильности и устойчивости как финансовых организаций, их денежных фондов, так и финансовой системы в целом посредством главным образом финансово-правового регулирования соответствующих общественных отношений в сфере финансового рынка.

Совокупность публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, характеризующихся взаимосвязанностью, однородностью применяемых мер, наличием субъекта защиты, наделенного властными полномочиями, достижением общей цели и публичного интереса, образует единую систему.

Систему публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг составляют регулирование сферы функционирования рынка финансовых услуг, контроль и надзор, административный способ, финансово-правовой способ, судебный способ и специальный способ, реализуемый институтом финансового уполномоченного.

3. Институт финансового уполномоченного рассматривается в нескольких значениях: как публично-правовой способ и система субъектов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, комплексный правовой институт.

3.1. Институт финансового уполномоченного как специальный публично-правовой способ защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг представляет собой обособленный способ указанной защиты (организационно-правовой механизм), реализуемый специально созданной Службой финансового уполномоченного в основном посредством рассмотрения имущественных требований потребителей финансовых услуг и сочетающий в себе элементы регулирования, контрольно-надзорного, административного, финансово-правового и судебного способов.

3.2. Институт финансового уполномоченного как система субъектов, осуществляющих публично-правовую защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, представлен Службой финансового уполномоченного, которая включает в себя совокупность финансовых уполномоченных как специальных должностных лиц, специального учрежденного для обеспечения их деятельности юридического лица в виде службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного, а также коллегиальных консультативных и совещательных органов, в состав которых входят представители публичных субъектов.

3.3. Институт финансового уполномоченного как комплексный правовой институт представляет собой совокупность правовых норм различной отраслевой принадлежности, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности Службы финансового уполномоченного.

Финансово-правовое регулирование деятельности Службы финансового уполномоченного составляет субинститут вышеуказанного комплексного правового института и является одновременно субинститутом финансового права.

4. Необходимость финансово-правового регулирования функционирования института финансового уполномоченного обусловлена следующими обстоятельствами:

1) признанием защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг в качестве одного из средств достижения публичного интереса в эффективном функционировании финансового рынка, обеспечивающего стабильность и устойчивость как финансовых организаций, их денежных фондов, так и финансовой системы в целом;

2) осуществлением функции публичного характера, заключающейся в защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, с применением финансово-правовых инструментов воздействия, включая финансово-правовое стимулирование;

3) финансированием за счет средств специального фонда публичного характера (фонда финансирования деятельности финансового уполномоченного), формируемого в том числе за счет обязательных взносов финансовых организаций.

5. Правозащитная деятельность института финансового уполномоченного реализуется в двух формах, подразделяемых в зависимости от наличия компетенции по рассмотрению имущественных и неимущественных требований с применением правовых мер: процессуальной и непроцессуальной.

5.1. Процессуальная форма правозащитной деятельности института финансового уполномоченного имеет следующие особенности:

- является выражением публично-правовых отношений, возникающих между финансовым уполномоченным, потребителями и финансовыми организациями в процессе досудебного рассмотрения обращений в порядке Закона № 123-ФЗ;

- обусловлена законодательно закрепленными полномочиями Службы финансового уполномоченного по рассмотрению в установленном порядке обращений потребителей финансовых услуг, содержащих имущественные требования в определенном размере в отношении отдельных видов финансовых организаций, с вынесением обязательных для исполнения формализованных решений, обеспеченных мерами государственного принуждения;

- представляет собой последовательно осуществляемую деятельность, связанную с установлением фактических обстоятельств спора между потребителем и финансовой организацией, применением к ним норм права, определением мер защиты, вынесением решения и осуществлением контроля за его исполнением;

- обладает характерными чертами, которые свойственны как гражданской процессуальной форме защиты (нормативность, универсальность, системность, обязательность, демократичность), процессуальной форме досудебного урегулирования (сочетание императивности и диспозитивности), так и непосредственно рассматриваемой форме (платформизация работы с обращениями в рамках единой цифровой экосистемы; адаптивность; эффективность).

Эффективность института финансового уполномоченного как способа защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг характеризуется следующими критериями:

- доступность и простота порядка обращения к финансовому уполномоченному;
- бесплатность для потребителя;
- ускоренные сроки рассмотрения;
- удобный для сторон процесс рассмотрения обращения с построенной коммуникационной средой взаимодействия;
- ускоренные сроки вступления в силу и исполнения решения;
- особый стимулирующий механизм;
- узкая специализация;
- единство правоприменения.

5.2. Непроцессуальная форма правозащитной деятельности института финансового уполномоченного имеет следующие особенности:

- реализуется по таким направлениям, как консультационная и просветительская работа, взаимодействие и сотрудничество, систематизация и совершенствование действующего законодательства, анализ правоприменительной практики, которые позволяют минимизировать опасные для нормального функционирования финансового рынка и удовлетворения

правомерных интересов потребителей финансовых услуг факторы риска (например, несовершенство действующего законодательства, недобросовестное поведение участников рынка, низкий уровень финансовой грамотности и отсутствие финансовой культуры);

- осуществляется при активном взаимодействии с контрольно-надзорными органами, иными публичными субъектами, институтами гражданского общества;

- создает возможности для оптимизации процессуальной формы, придавая тем самым правозащитной деятельности института финансового уполномоченного системный характер.

6. Оценка количественных и качественных показателей деятельности института финансового уполномоченного свидетельствует о его положительном влиянии на состояние защищенности прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, в том числе с точки зрения полноты и своевременности защиты.

6.1. Количественными индикаторами эффективности института финансового уполномоченного в обозначенном направлении выступают следующие наметившиеся тенденции:

- сокращение числа обращений, направляемых финансовому уполномоченному;

- рост доли отказов в удовлетворении требований потребителей в общей структуре принимаемых решений в динамике по годам;

- рост исполнительской дисциплины финансовых организаций;

- снижение числа случаев обжалования решений финансового уполномоченного;

- сокращение количества судебных споров.

6.2. Оценка уровня обеспечения защищенности потребителей финансовых услуг может осуществляться по следующим критериям:

- правовое просвещение потребителей;

- мониторинг качества финансовых услуг;

- взаимодействие участников системы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;



- поддержка участников системы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;

- развитие механизмов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

7. Повышение эффективности функционирования института финансового уполномоченного в контексте правозащитной функции возможно по следующим направлениям:

- наделение финансового уполномоченного дополнительными правами: 1) применять статью 333 ГК РФ при рассмотрении требований о взыскании неустойки; 2) взыскивать моральный вред и штраф; 3) обращаться в суд в защиту прав неопределенного круга потребителей; 4) самостоятельно применять меры административного воздействия в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения финансовыми организациями обязанностей, установленных Законом № 123-ФЗ;

- снятие ограничения по сумме требований;

- отнесение к компетенции финансового уполномоченного рассмотрения обращений кредитных организаций к гражданам, а также споров, вытекающих из отношений, «смежных» с потребительскими: споров поручителей заемщиков – физических лиц с кредитными и микрофинансовыми организациями, споров розничных инвесторов с брокерами;

- развитие на базе института финансового уполномоченного применения медиативных технологий во взаимоотношениях финансовых организаций и потребителей финансовых услуг;

- развитие в процессе рассмотрения обращений информационного взаимодействия с федеральными и региональными органами власти и судами, позволяющего получать необходимую информацию в режиме реального времени;

- расширение взаимодействия с Верховным Судом РФ в части проработки спорных аспектов с целью преодоления противоречивости правоприменительных позиций, а также принятие мер по совершенствованию законодательства.

Проведенное исследование позволило сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства. В частности, предлагается внести следующие дополнения в Закон № 2300-1:

1. Преамбулу дополнить абзацами, содержащими ранее предложенные определения понятий «потребитель финансовых услуг», «финансовая услуга».

2. Статью 13 «Ответственность изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) за нарушение прав потребителей» дополнить пунктом седьмым следующего содержания: «7. Положения настоящей статьи также применяются в случае нарушения финансовыми организациями предусмотренных законами и правовыми актами Российской Федерации прав потребителей финансовых услуг».

3. Статью 15 «Компенсация морального вреда» дополнить абзацем третьим следующего содержания: «Положения настоящей статьи также применяются в случае нарушения финансовыми организациями предусмотренных законами и правовыми актами Российской Федерации прав потребителей финансовых услуг».

4. Пункт 2 статьи 17 «Судебная защита прав потребителей» дополнить абзацем пятым следующего содержания: «Установленные пунктом вторым настоящей статьи правила определения подсудности по выбору истца применяются к отношениям по оказанию финансовыми организациями финансовых услуг потребителям».

5. Пункт 5 статьи 28 «Последствия нарушения исполнителем сроков выполнения работ (оказания услуг)» дополнить абзацем шестым следующего содержания: «Положения пункта 5 настоящей статьи применяются в случае нарушения финансовой организацией сроков оказания финансовых услуг, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативно-правовыми актами или договором об оказании финансовых услуг».

6. Статью 30 «Сроки устранения недостатков выполненной работы (оказанной услуги)» дополнить абзацем шестым следующего содержания: «положения настоящей статьи применяются в случае нарушения финансовой

организацией сроков устранения недостатков оказанной финансовой услуги, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативно-правовыми актами или договором об оказании финансовых услуг».

### **Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.**

Разработанные концептуальные теоретические положения, выводы и рекомендации развивают научные представления об институте финансового уполномоченного и его месте в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Они формируют теоретическую основу для развития специального механизма разрешения споров на финансовом рынке, процессуальной составляющей финансового права, а также могут стать основой для дальнейших научных исследований данной проблематики и иных смежных проблем.

Практические рекомендации и предложения могут быть использованы правотворческими органами для решения выявленных проблем функционирования института финансового уполномоченного как правозащитного механизма на рынке финансовых услуг. Они могут быть восприняты при формировании государственной политики в сфере защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, обеспечения дальнейшего развития института финансового уполномоченного в целях повышения уровня их защищенности. Положения диссертационного исследования также могут использоваться в процессе преподавания учебных дисциплин финансово-правового и гражданско-правового циклов.

**Степень достоверности результатов исследования.** Полученные результаты диссертационного исследования обеспечены непротиворечивыми теоретическими положениями, взятыми за основу, научно-теоретическим аргументированием, логикой исследования, комплексным подходом, применением общих и специальных методов научного познания, выбор которых обусловлен поставленной целью и решаемыми задачами исследования, обобщением правоприменительной практики.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования были представлены на научно-практических конференциях, круглых столах всероссийского и международного уровня: «Защита прав потребителей финансовых услуг: проблемы взаимодействия органов публичной власти» (Саратов, 2020), «Взаимодействие власти, бизнеса и общества при формировании информационно-коммуникативной культуры граждан» (Саратов, 2021), «Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики» (Саратов, 2021), «Защита прав потребителей финансовых услуг: проблемы теории и практики» (Саратов, 2022), II Саратовский юридический форум «Судебная власть в российской правовой системе» (Саратов, 2022), IV Международный финансово-правовой форум 2023.4 «Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность» (Москва, 2023), «Традиции и новации в сфере обеспечения законности и правопорядка» (Саратов, 2023), III Саратовский юридический форум «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (Саратов, 2023), «Persona. Justitia. Modernitas» (Саратов, 2023).

Основные положения диссертационного исследования отражены в десяти научных статьях, четыре из которых опубликованы в российских рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена поставленными целью и задачами исследования и включает в себя введение, главы, состоящие из шести параграфов и четырех подпараграфов, заключение, список используемых источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности; определяются цель, задачи, объект и предмет исследования; раскрываются его теоретическая, нормативно-

правовая, эмпирическая, методологическая база; обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных в ходе исследования выводов; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

Первая глава **«Теоретико-правовая сущность института финансового уполномоченного как элемента в системе публичных способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг»** состоит из четырех параграфов и раскрывает теоретические и правовые аспекты защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг в условиях функционирования института финансового уполномоченного в системе публично-правовых способов защиты.

*В первом параграфе «Публичный характер защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг»* исследуются обстоятельства, обусловившие общественную значимость защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, на основе анализа понятия финансовой услуги и сущности публичного интереса в защите прав и законных интересов указанных потребителей.

На основе проведенного анализа установлено, что придание защите прав и законных интересов публично-правового значения обусловлено публичным интересом в эффективном функционировании финансового рынка, обеспечивающим как стабильность и устойчивость финансовых организаций и их денежных фондов, так стабильность и устойчивость финансовой системы в целом.

Во втором параграфе *«Права и законные интересы потребителей финансовых услуг: современное состояние теории и правового регулирования»* проведено разграничение таких категорий как «права» и «законные интересы», сформулированы их авторские дефиниции, проведена их классификация.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволил заключить, что отсутствие универсальных определений потребителя финансовых услуг, финансовой организации, финансовой услуги, комплексность законодательства о защите прав потребителей финансовых услуг и массивность

правового регулирования отношений на рынке финансовых услуг, ограниченность действия положений Закона № 2300-1 и Закона № 123-ФЗ, существенным образом затрудняют обеспечение состояния защищенности потребителей финансовых услуг как субъектов финансового рынка. В целях унификации законодательства о защите прав потребителей и обеспечения единообразной правоприменительной практики предложено внести в Закон № 2300-1 дополнения, позволяющие применять меры потребительской защиты ко всем финансовым организациям.

В третьем параграфе «Система публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг» проведено исследование существующих способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, которое позволило разделить их на частноправовые (самозащита, претензионный способ (порядок) урегулирования спора, медиация) и публично-правовые (регулирование сферы функционирования рынка финансовых услуг, контроль и надзор, административный, финансово-правовой, судебный способы, а также специальный способ, реализуемый институтом финансового уполномоченного).

Благодаря выявлению особенностей каждого из обозначенных способов установлено, что частноправовые способы защиты иницируются субъектами частного права в силу предписаний закона или по собственному волеизъявлению. Действия, осуществляемые в рамках частноправовых способов, базируются на преимущественном использовании диспозитивного метода правового регулирования, не обеспечиваются мерами принуждения, зачастую не приводят к достижению цели полной защиты, что, в свою очередь, обуславливает необходимость защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг посредством публично-правовых способов. Формирование последних вызвано наполнением правозащитного механизма элементами, находящимися на стыке государственных, общественных и частных интересов, вследствие развития рынка финансовых услуг в сочетании с построением правового государства.

Системообразующим фактором публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг выступает субъект защиты,

наделенный определенными властными полномочиями по реализации публично значимой функции в целях удовлетворения публичного интереса.

Система публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг определяется как совокупность осуществляемых органами публичной власти или специально уполномоченными организациями взаимосвязанных действий, характеризующихся применением в определенном порядке однородных правовых мер, направленных на создание условий для реализации прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, предупреждение и пресечение нарушений прав и законных интересов, восстановление нарушенных прав и компенсацию ущерба, вызванного нарушением.

В четвертом параграфе *«Институт финансового уполномоченного: правовая природа и функциональное назначение в системе публично-правовых способов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг»* рассматриваются публично-правовые аспекты функционирования института финансового уполномоченного в системе защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Констатируется, что как публично-правовой способ защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг (организационно-правовой механизм) он сочетает в себе элементы регулирования, контрольно-надзорного, административного, финансово-правового и судебного способов.

Особенности института финансового уполномоченного как организационно правового механизма, обусловленного структурой Службы финансового уполномоченного, предопределяются его преимущественно публично-правовой природой, которая проявляется в нескольких составляющих:

- в особом порядке назначения главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг;
- учреждении службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного Центральным банком Российской Федерации, обладающим

особым конституционно-правовым статусом и являющимся мегарегулятором финансового рынка;

- наличии в структуре Службы финансового уполномоченного Совета Службы, в состав которого входят представители Банка России, представители Правительства Российской Федерации;

- наделении финансовых уполномоченных в целях реализации функции защиты прав потребителей финансовых услуг определенными властными полномочиями, необходимыми для урегулирования споров;

- закрепленной законодательством обязанности финансовых организаций организовывать взаимодействие с финансовым уполномоченным, а также обязанности потребителей обращаться к финансовому уполномоченному в порядке, установленном Законом № 123-ФЗ.

Институт финансового уполномоченного рассматривается также как система субъектов вышеуказанной защиты и комплексный правовой институт. В рамках проведенного исследования структуры, правового статуса и правового регулирования института финансового уполномоченного были выявлены финансово-правовые аспекты, позволяющие включить отдельные направления его деятельности в сферу регулирования финансового права, а точнее – его субинститута.

**Вторая глава «Механизм защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг в контексте функционирования института финансового уполномоченного»** состоит из двух параграфов и четырех подпараграфов, посвященных особенностям правозащитной деятельности института финансового уполномоченного и перспективным направлениям ее развития и совершенствования.

В первом параграфе *«Формы правозащитной деятельности института финансового уполномоченного»* рассматриваются подходы к определению форм правозащитной деятельности. Констатируется, что для потребителей финансовых услуг, как наиболее уязвимых участников финансового рынка, эффективность защиты определяется возможностью достижения материального результата,



выражающегося в полном восстановлении нарушенного права. В связи с этим делается вывод о том, что процессуальные и непроцессуальные формы правозащитной деятельности публичных субъектов целесообразно определять в зависимости от наличия компетенции по рассмотрению имущественных и неимущественных требований с применением мер, направленных на восстановление нарушенного права и компенсацию ущерба, вызванного его нарушением.

В подпараграфе 2.1.1 *«Особенности процессуальной формы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг»* проведен анализ процессуальных аспектов деятельности Службы финансового уполномоченного по рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг в соответствии с Законом № 123-ФЗ.

Установлено, что процессуальная форма института финансового уполномоченного является выражением публично-правовых отношений, возникающих между финансовым уполномоченным, потребителями и финансовыми организациями в процессе рассмотрения обращений в порядке Закона № 123-ФЗ, обладает характерными чертами и особенностями, которые указаны в положении на защиту (№ 5.1).

С учетом выявленных критериев эффективности процессуальной формы института финансового уполномоченного (положение № 5.1) сделан вывод о том, что досудебное урегулирование споров, заложенное в основу данного института, существенно дополняет сформировавшуюся систему защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг и в совокупности с судебным разрешением споров обеспечивает повышение эффективности ее функционирования.

В подпараграфе 2.1.2 *«Основные направления деятельности института финансового уполномоченного по защите прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, реализуемые в непроцессуальной форме»* подробно исследуются практические аспекты деятельности Службы финансового уполномоченного по таким направлениям как консультационная, просветительская

и экспертно-аналитическая работа, противодействие недобросовестным практикам, совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики.

Обосновывается, что проведение Службой финансового уполномоченного различных мероприятий в рамках обозначенных направлений при активном взаимодействии с контрольно-надзорными органами, иными публичными субъектами, институтами гражданского общества обеспечивает повышение эффективности досудебного урегулирования споров, которые в совокупности придают правозащитной деятельности института финансового уполномоченного системный характер.

*Второй параграф «Роль института финансового уполномоченного в обеспечении состояния защищенности прав и законных интересов потребителей финансовых услуг»* состоит из двух подпараграфов.

*В подпараграфе 2.2.1 «Влияние деятельности института финансового уполномоченного на состояние защищенности прав и законных интересов потребителей финансовых услуг»* анализируются количественные и качественные показатели деятельности Службы финансового уполномоченного (положения № 6.1 и 6.2), свидетельствующие о ее положительном влиянии на состояние защищенности потребителей финансовых услуг.

В целях определения уровня влияния института финансового уполномоченного на состояние защищенности потребителей финансовых услуг адаптирована к особенностям его деятельности Методика рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню защищенности потребителей. Анализ практических аспектов деятельности института с точки зрения ее соответствия разработанным критериям позволил сделать вывод, что обеспечение состояния защищенности потребителей финансовых услуг данным институтом характеризуется высоким уровнем. Он также содействует обеспечению устойчивости финансовых организаций, необходимых государству и обществу для создания оптимальных условий образования, распределения и использования финансовых ресурсов, способствующих эффективной реализации государством

социальной и экономической функций, чем в немалой степени обеспечивается стабильность как отдельных звеньев финансовой системы, так и финансовой системы в целом. Последний достигается в основном путем минимизации факторов риска, то есть факторов, потенциально опасных для нормального функционирования финансового рынка, удовлетворения правомерных интересов потребителей финансовых услуг и способствует формированию добросовестных практик поведения на рынке финансовых услуг, повышению доверия потребителей к финансовым продуктам, уровня финансовой грамотности и финансовой культуры, обеспечению устойчивости финансовых организаций, стабильности отдельных звеньев и в целом всей финансовой системы.

В подпараграфе 2.2.2 *«Развитие института финансового уполномоченного как фактор обеспечения состояния защищенности прав и законных интересов потребителей финансовых услуг»* рассматриваются проблемы функционирования института финансового уполномоченного и возможные направления его совершенствования (положение № 7), позволяющие повысить эффективность его правозащитной деятельности в контексте обеспечения состояния защищенности потребителей финансовых услуг.

В частности, к проблемам, негативно сказывающимся на правоприменительной деятельности института финансового уполномоченного, отнесены несовершенство действующего в настоящее время порядка информационного взаимодействия института с органами государственной власти, не отвечающего требованиям эффективности разрешения спора с точки зрения его оперативности; противоречивость позиций финансовых уполномоченных и судов при разрешении аналогичных дел, что связано, в том числе с несовершенством действующего законодательства, характеризующегося наличием пробелов, неточных и двусмысленных формулировок.

В **заключении** отражаются основные научные результаты диссертации, обозначаются предложения по совершенствованию действующего законодательства и определяются перспективы дальнейшей разработки темы исследования.

**Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных автором работах:**

*Статьи в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций*

1. Сурmeneва, Е.А. Критерии эффективности способов защиты прав потребителей финансовых услуг [Текст] / Е.А. Сурmeneва // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 4 (153). – С. 278-284 (0,6 а.л.).

2. Сурmeneва, Е.А. Публично-правовые способы защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг [Текст] / Е.А. Сурmeneва // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2023. – № 6 (98). – С. 140-149 (0,55 а.л.).

3. Сурmeneва, Е.А. Институт финансового уполномоченного как механизм разрешения споров на финансовом рынке [Текст] / Е.А. Сурmeneва // Теория и практика общественного развития. – 2023. – № 12. – С. 370-377 (0,95 а.л.).

4. Сурmeneва, Е.А. Формы правозащитной деятельности, реализуемые в рамках института финансового уполномоченного [Текст] / Е.А. Сурmeneва // Актуальные проблемы российского права. – 2024. – Т. 19. – № 5. – С. 18–29 (0,65 а.л.).

*Статьи в сборниках материалов конференций*

5. Сурmeneва, Е.А. Институт финансового уполномоченного в России: первые результаты и перспективы развития [Текст] / Е.А. Сурmeneва // Защита прав потребителей финансовых услуг: проблемы взаимодействия органов публичной власти: сб. науч. тр. по матер. межд. науч.-практ. конф. (12-13 ноября 2020 г.) / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, А.С. Покачаловой. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – С. 148-155 (0,3 а.л.).

6. Сурmeneва, Е.А. Роль института финансового уполномоченного в урегулировании споров между потребителями и финансовыми организациями в условиях цифрового мира [Текст] / Е.А. Сурmeneва // Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях

цифровой экономики: сб. по мат. VI Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н.И. Химичевой – межд. науч.-практ. конф. в рамках Саратовского международного юридического форума, посвященного 90-летию Саратовской государственной юридической академии (9 июня 2021 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. – С. 183-185 (0,2 а.л.).

7. *Сурменева, Е.А.* Институт финансового уполномоченного как механизм обеспечения состояния защищенности потребителей финансовых услуг [Текст] / Е.А. Сурменева // Защита прав потребителей финансовых услуг: проблемы теории и практики: сб. науч. тр. по мат. всерос. науч.-практ. конф. (8 декабря 2022 г.) / под общ. ред. Е. В. Покачаловой, А. С. Покачаловой, Е.А. Малыхиной. – Саратов: Саратов. гос. юрид. акад., 2023 – С. 157-162 (0,3 а.л.).

8. *Сурменева, Е.А.* Развитие института финансового уполномоченного как способа альтернативного разрешения споров на рынке финансовых услуг [Текст] / Е.А. Сурменева // Традиции и новации в сфере обеспечения законности и правопорядка: сб. тезисов докладов по мат. XIII всерос. с межд. уч. науч.-практ. конф. студентов, магистрантов и аспирантов (17 марта 2023 г.) / ред.-сост. Е. С. Лебедева, М. М. Лапунин. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2023. – С. 206 (0,15 а.л.).

9. *Сурменева, Е.А.* Институт финансового уполномоченного в механизме публично-правовой защиты прав потребителей финансовых услуг [Текст] / Е.А. Сурменева // Права человека и их защита: теория, реальность и тенденции развития: сб. мат. V Евразийского форума по правам человека (1 декабря 2023 г.) / под ред. З.Х. Баймолдиной. – Астана: Издательство РГУ «Академия правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан», 2024. – С. 241-247 (0,5 а.л.).

*Статьи в иных научных изданиях*

10. *Сурменева, Е.А.* Права и законные интересы как самостоятельные объекты публично-правовой защиты потребителей финансовых услуг: понятие, виды, соотношение [Текст] / Е.А. Сурменева // Право. Законодательство. Личность. – 2023. – № 1 (36). – С. 70-77 (0,5 а.л.).