

**Проект Минфина России и МБРР
«Содействие повышению уровня
финансовой грамотности населения и
развитию финансового образования в
Российской Федерации»**

**Доклад
«О состоянии защиты прав
потребителей в финансовой
сфере»**

Москва • 2013

УДК 336
ББК 65.26
Д63

Издание подготовлено Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека при содействии ООО «Финансовые и бухгалтерские консультанты (ФБК)», оказанного при реализации Контракта № FEFLP/QCBS-4.1 «Институциональное укрепление Роспотребнадзора в области защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг» в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

Авторский коллектив:

О.В. Прусаков, С.В. Мухина, С.М. Шапигузов, И.А. Николаев, А.К. Сиягин, Т.Е. Марченко, О.С. Точилкина и др.

Д63 Доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» / Министерство финансов Российской Федерации – МО, Щелково : Издатель Мархотин П. Ю., 2013 – 132 с.

ISBN 978-5-00038-014-7

Настоящее издание содержит результаты анализа состояния и проблем защиты прав потребителей в финансовой сфере в Российской Федерации по итогам 2012 г., включая описание основ организации работы по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, результаты исследования состояния и проблем нормативного правового регулирования защиты прав потребителей финансовых услуг, обзор международной практики и международных принципов защиты прав потребителей финансовых услуг, результаты анализа тенденций развития финансового рынка и прогноза рисков для потребителей финансовых услуг, результаты статистического наблюдения и практики оказания противодействия нарушению законодательных требований, обзор состояния информирования населения в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и повышения уровня финансовой грамотности, а также результаты деятельности крупнейших общественных объединений потребителей.

Публичный доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» является первым подобным изданием в истории Российской Федерации.

ISBN 978-5-00038-014-7

УДК 336
ББК 65.26

© Министерство финансов Российской Федерации, 2013

Содержание

Введение	6
1. Основы организации работы по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг	10
1.1. Полномочия и взаимодействие государственных органов по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг	12
1.2. Взаимодействие государственных органов по контролю и надзору по вопросам защиты прав потребителей в финансовой сфере	17
1.3. Взаимодействие государственных органов по контролю и надзору с общественными объединениями потребителей	22
2. Нормативное правовое регулирование защиты прав потребителей в финансовой сфере	25
2.1. Состояние и проблемы нормативной базы защиты прав потребителей финансовых услуг	25
2.2. Закон «О защите прав потребителей» как системообразующий закон в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг	27
2.3. Тенденции развития нормативного регулирования деятельности участников финансового рынка	31
2.4. Предполагаемые изменения в законодательстве для улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг	41
3. Международное сотрудничество и Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг	45
3.1. Эволюция деятельности ООН в области защиты прав потребителей финансовых услуг	45
3.2. Развитие деятельности Группы двадцати	46
3.3. Развитие деятельности Евразийского экономического сообщества	64

4. Тенденции развития финансового рынка и прогноз рисков для потребителей финансовых услуг	67
4.1. Текущее состояние и тенденции развития финансового рынка	67
4.2. Прогноз рисков для потребителей финансовых услуг	90
5. Результаты деятельности Роспотребнадзора и судебной практики в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в 2012 году	97
5.1 Рассмотрение обращений и заявлений потребителей	97
5.2 Контрольные мероприятия	102
5.3 Судебная практика.....	105
5.4 Подготовка предписаний в области защиты прав потребителей	108
5.5 Вынесение судебных постановлений.....	108
6. Практика информирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение уровня финансовой грамотности населения	110
6.1. Государственный информационный ресурс в области защиты прав потребителей	110
6.2. Просветительская функция Роспотребнадзора	114
6.3. Просветительская функция средств массовой информации	117
7. Результаты деятельности общественных объединений потребителей.....	118
7.1. Конфедерация обществ потребителей	118
7.2. Союз потребителей Российской Федерации	121
7.3. Общероссийская общественная организация «Всероссийская Лига защитников потребителей».....	121
7.4. Общероссийское общественное движение в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России»	122

8. Эффективность системы защиты прав потребителей в финансовой сфере.....	123
--	------------

Выводы: Основные направления совершенствования системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации	127
--	------------

Введение

Защита прав потребителей в финансовой сфере является неотъемлемой частью общей работы по защите прав потребителей, значение и масштабы которой постоянно возрастают в Российской Федерации в последние годы. Происходящие в России позитивные изменения в сфере защиты прав потребителей являются свидетельством объективно обусловленного осознания обществом и государством той важной роли, которую играют потребители в эффективной социально-ориентированной рыночной экономике.

Защита прав потребителей, в том числе и потребителей финансовых услуг, реализуется в Российской Федерации на системной основе: сформирована достаточно эффективная система защиты прав потребителей финансовых услуг, ключевая роль в которой принадлежит федеральному государственному надзору в области защиты прав потребителей, осуществляемому Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзором).

За последние годы в Российской Федерации достигнуты значительные достижения в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, а именно:

- приняты некоторые основополагающие законодательные и нормативные правовые акты по нормативному регулированию защиты прав потребителей финансовых услуг, при этом действующая система нормативных правовых актов в области защиты прав потребителей в целом соответствует требованиям Руководящих принципов по защите интересов потребителей, принятых резолюцией 39/248 Генеральной Ассамблеи ООН 9 апреля 1985 года;
- в системе Роспотребнадзора создана разветвленная организационная структура государственного управления, позволяющая осуществлять деятельность по защите прав потребителей финансовых услуг для всех граждан на всей территории Российской Федерации и выполнять поставленные задачи на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- динамично развивается взаимодействие Роспотребнадзора с федеральными и региональными органами исполнительной власти,

органами местного самоуправления, государственными регуляторами финансового рынка и общественными организациями потребителей по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, повышения уровня финансовой грамотности населения и расширения доступности финансовых услуг;

- Роспотребнадзор выступает активным участником масштабного Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», запуск которого состоялся в апреле 2011 года.

Совершенствование системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации находится в русле международных тенденций и развития сотрудничества в этой сфере. В 2012 году Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) начала работу по обновлению Руководящих принципов ООН по защите прав потребителей – в частности, с целью включить в этот документ специальную главу о финансовых услугах. Страны Группы двадцати поддержали сформулированные ОЭСР Принципы высокого уровня в данной сфере и инициировали выявление эффективных подходов к их внедрению.

Глобальное партнерство по расширению доступа к финансовым услугам (GPII) сформировало специальную подгруппу по указанной проблематике. Ведется активная работа по институционализации и формализации новой международной сети ФинКоНет (FinCoNet), объединяющей государственные органы регулирования и надзора на розничных финансовых рынках.

Текущее председательство России в Группе двадцати также создает благоприятные возможности для дальнейшего развития деятельности Роспотребнадзора в направлениях, отвечающих требованиям к созданию эффективной системы защиты прав потребителей в финансовой сфере.

Важным элементом формирования эффективной системы защиты прав потребителей в России призван стать государственный доклад, который должен разрабатываться ежегодно в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2012 г. № 283.

Государственный доклад подготавливается в целях обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей (их ассоциаций и союзов) и населения Российской Федерации объективной, систематизированной аналитической информацией о результатах федерального государственного надзора в сфере защиты прав потребителей.

Настоящий Публичный доклад Роспотребнадзора о защите прав потребителей в финансовой сфере служит дополнительным материалом для упомянутого государственного доклада о защите прав потребителей в Российской Федерации и является ответом на современные вызовы развития мировой экономики.

В условиях финансово-экономического кризиса, первая волна которого пришлась на 2008-2009 годы, риски потребителей финансовых услуг существенно выросли, и именно финансовая сфера подвергается и будет подвергаться реформированию в ближайшие годы. Для потребителей развитие финансового кризиса означает возрастающие риски некачественного или неполного оказания финансовых услуг, а также возможные сложности при судебно-правовой защите своих прав как потребителей финансовых услуг. В этих условиях подготовка Публичного доклада по данной теме приобретает особую актуальность.

Предлагаемый вниманию общественности Публичный доклад содержит результаты анализа состояния и проблем защиты прав потребителей в финансовой сфере в Российской Федерации в 2012 г., включая описание основ организации работы по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, результаты исследования состояния и проблем нормативного правового регулирования защиты прав потребителей финансовых услуг, обзор международной практики и передовых принципов защиты прав потребителей финансовых услуг, результаты анализа тенденций развития финансового рынка и прогноза рисков для потребителей финансовых услуг, результаты статистического наблюдения и практики оказания противодействия нарушениям законодательных требований, обзор состояния информирования населения в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и повышения уровня финансовой грамотности, результаты деятельности крупнейших общественных объединений потребителей и др.

Подготовка Публичного доклада о защите прав потребителей в финансовой сфере должна стать принципиально важным мероприятием в комплексе мер по дальнейшему развитию системы защиты прав потребителей и основой для определения приоритетных направлений деятельности по защите прав потребителей и совершенствования нормативно-правового регулирования.

1. Основы организации работы по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

Для эффективного, устойчивого и справедливого функционирования финансового рынка необходимо наличие следующих взаимосвязанных компонентов:

- ответственная политика и деловая этика финансовых институтов;
- конкурентная среда;
- доступность финансовых услуг;
- нормативное регулирование;
- защита прав потребителей финансовых услуг;
- финансовая грамотность населения.

Первые четыре компонента являются инструментами, сдерживающими влияние поставщиков финансовых услуг, тогда как остальные компоненты усиливают влияние потребителей. Рынок является устойчивым, когда взаимное влияние поставщиков и потребителей финансовых услуг является уравновешенным. Взаимодействие между этими элементами представлено на рис. 1.1.

Рис. 1.1. Основные компоненты рынка розничных финансовых услуг



1.1. Полномочия и взаимодействие государственных органов по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

В данном разделе Доклада освещены вопросы полномочий и взаимодействия следующих органов и организаций:

- Минфин России (федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой, банковской, микрофинансовой деятельности, кредитной кооперации, финансовых рынков, государственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний);

- Роспотребнадзор (уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по надзору в сфере защиты прав потребителей);

- ФСФР России (федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков);

- ФАС России (федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий, в том числе, антимонопольное регулирование и защиту конкуренции в финансовой сфере, а также государственный надзор за соблюдением законодательства о рекламе);

- государственные органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и органы местного самоуправления (рассмотрение жалоб и консультирование потребителей, предъявление исков в суды);

- Банк России (регулирование, контроль и надзор в банковской сфере, надзор в национальной платёжной системе);

- суды (выдача постановлений о прекращении и предотвращении дальнейшего нарушения прав потребителей);

- общественные объединения потребителей.

Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей финансовых услуг включает в себя¹:

- организацию и проведение проверок соблюдения продавцами финансовых услуг требований, установленных Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей, предписаний должностных лиц органа государственного надзора (обязательные требования);

- организацию и проведение проверок соответствия финансовых услуг обязательным требованиям, обеспечивающим предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей, установленным в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- применение мер пресечения нарушений обязательных требований, выдачу предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований, привлечение к ответственности лиц, совершивших такие нарушения;

- систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении продавцами финансовых услуг своей деятельности;

- статистическое наблюдение в области обеспечения защиты прав потребителей финансовых услуг, учет и анализ случаев причинения вреда имуществу потребителей, связанного с использованием финансовых услуг с недостатками, либо с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о финансовых услугах;

¹ Согласно Закону Российской Федерации от 17.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и Постановлению Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 412 «Об утверждении положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей».

- ежегодное проведение анализа и оценки эффективности федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей финансовых услуг;
- ежегодную подготовку государственных докладов о защите прав потребителей в Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Роспотребнадзор

Согласно Закону Российской Федерации «О защите прав потребителей», ст. 40, п. 1, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (в том числе в финансовой сфере) осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Функции такого органа выполняет² Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.05. 2012 № 636 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Роспотребнадзор находится в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации. Согласно этому указу полномочия Роспотребнадзора были расширены, в частности, в сфере выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере защиты прав потребителей.

Должностные лица Роспотребнадзора имеют достаточно широкие возможности в сфере защиты прав потребителей: запрашивать и получать от госорганов и поставщиков финансовых услуг необходимые документы (в т.ч. для проведения административных расследований), выдавать поставщикам финансовых услуг предписания о прекращении (устранении) нарушений прав потребителей (обязательных требований), рассматривать дела об административных правонарушениях в области защиты прав потребителей и принимать меры по их предотвращению, направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, а также обращаться в

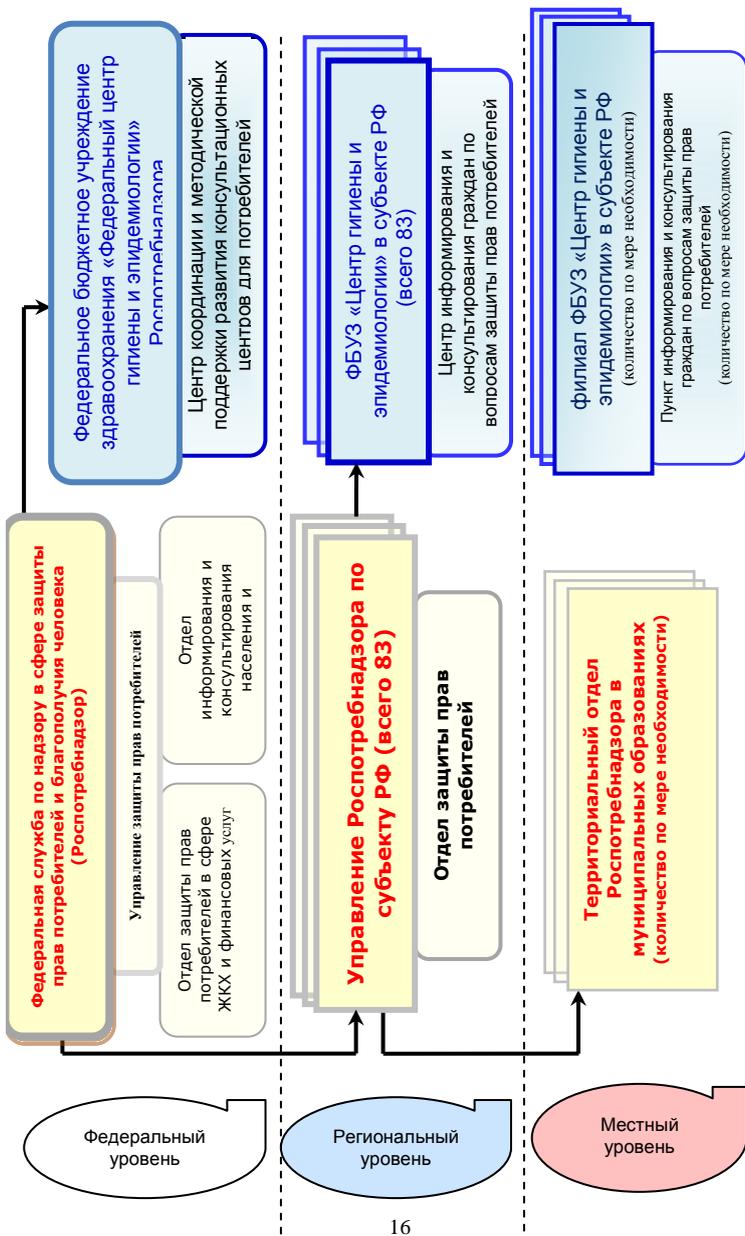
² Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении положения о федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

суд с заявлениями в защиту прав потребителей (законных интересов неопределенного круга потребителей) и с заявлениями о ликвидации поставщика финансовых услуг.

Роспотребнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Организационная структура Роспотребнадзора представлена на Рисунке 1.2.

Рис. 1.2. Организационная структура Роспотребнадзора в части реализации функции защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг



1.2. Взаимодействие государственных органов по контролю и надзору по вопросам защиты прав потребителей в финансовой сфере

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)

Минфин России осуществляет принятие нормативных актов в сфере регулирования финансовых рынков совместно с ФСФР России (в части требований финансовой устойчивости страховщиков, порядка размещения средств резервного фонда кредитного потребительского кооператива и др.). Эта деятельность непосредственно не направлена на защиту прав потребителей, однако создание нормативной правовой базы является важным аспектом соблюдения прав потребителей. Кроме того, в ведении Минфина России находится ежегодный мониторинг тарифов ОСАГО и их обоснованности. В настоящее время Минфин России и Роспотребнадзор осуществляют совместную работу по реализации Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», запуск которого состоялся в апреле 2011 года.

Федеральная служба по финансовым рынкам Российской Федерации (ФСФР России)

ФСФР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением банковской и аудиторской деятельности), в том числе по контролю и надзору в сфере страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, в том числе включенных в выплатной резерв, обеспечению государственного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии

неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком³.

В компетенции ФСФР России находится регулирование, практически всей страховой деятельности (только в части страхования пассажиров метрополитена принимаемые правила (стандарты) профессиональной деятельности профессиональных объединений страховщиков должны быть согласованы с ФАС России), а также деятельности в сфере кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности. ФСФР России обладает широкими полномочиями по регулированию:

- ведение реестров соответствующих организаций;
- регистрация правил этих организаций;
- контроль над соблюдением законодательства поставщиками страховых, микрофинансовых услуг и услуг по доверительному управлению активами и негосударственному пенсионному обеспечению;
- принятие нормативных правовых актов, касающихся деятельности страховщиков, негосударственных пенсионных и иных фондов, микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов (порядок регистрации правил негосударственных пенсионных фондов (НПФ), порядок представления и формы статистической отчётности страховщиков, требования к порядку проведения экзаменов страховых актуариев и т. д.);
- проведение проверок деятельности страховщиков;
- принятие решений о приостановлении действия или аннулировании лицензий страховщиков, а также участников рынка ценных бумаг и т.д.

Взаимодействие ФСФР России с Роспотребнадзором осуществляется, в том числе, путём предоставления данных, необходимых Роспотребнадзору для осуществления деятельности по защите прав потребителей финансовых услуг.

³ Постановление Правительства от 29.08.2011 №717 «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации».

*Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации
(ФАС России)*

Поскольку ФАС России является уполномоченным органом по контролю за соблюдением законодательства о рекламе⁴, то в сфере защиты прав потребителей на него ложатся функции обработки жалоб потребителей на ущемление их прав в связи с недобросовестной рекламой в сфере финансовых услуг. В компетенцию ФАС России входит проведение проверок и подача исков в суд в описанных случаях. Кроме того, ФАС России участвует в разработке нормативных актов, касающихся рекламы финансовых услуг. ФАС России проводит масштабные проверки поставщиков финансовых услуг в сфере нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о рекламе, то есть, формально, вне сферы защиты прав потребителей таких услуг.

Совместные действия ФАС России и других регуляторов финансовых рынков, по замыслу, позволяют улучшать нормативную правовую базу защиты прав потребителей финансовых услуг. Так, ФАС России регулярно вносит предложения по изменению законодательства в сфере регулирования финансовых рынков, касающиеся установления верхней и нижней границ тарифов на финансовые услуги, введения стандартов оказания таких услуг и пр.

Региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления

В соответствии с законодательством, другие федеральные органы исполнительной власти, региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления не имеют соответствующих обязательств и свободны в принятии решений об участии в реализации планов по защите прав потребителей финансовых услуг. Региональные органы исполнительной власти и муниципального образования, органы местного самоуправления вправе рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей и обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

⁴ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», ст. 28 «Реклама финансовых услуг».

Взаимодействие региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с Роспотребнадзором осуществляется, во-первых, в предоставлении этими органами информации о выявлении финансовых услуг ненадлежащего качества (по жалобе потребителя). Во-вторых, поскольку региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления имеют право обращаться в суд в защиту прав потребителей финансовых услуг, то взаимодействие может осуществляться опосредованно, в форме обмена данными в ходе административного расследования либо в ходе судебного процесса. Следует отметить, что региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления еще недостаточно используют предоставленные законодательством возможности в этой сфере, поэтому взаимодействие этих органов с Роспотребнадзором нуждается в дальнейшем совершенствовании с учетом рекомендаций, сформулированных в Государственном докладе «Об усилении государственных гарантий защиты прав потребителей в Российской Федерации» (2012 г.).

В последние годы в субъектах Российской Федерации разрабатываются и реализуются региональные программы по защите прав потребителей, которые за счет определения в них согласованного комплекса взаимосвязанных правовых, экономических, социальных и организационных мероприятий направлены на эффективное предупреждение и недопущение нарушений прав потребителей, в том числе и потребителей финансовых услуг. При этом необходимо обратить внимание, что для большинства этих программ характерен сравнительно низкий уровень финансирования, не соответствующий современным задачам защиты прав потребителей.

Координация направлений и механизмов взаимодействия государственного органа по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей, органов публично-правовых образований и гражданского общества должно постоянно оставаться в центре внимания Роспотребнадзора.

Центральный банк Российской Федерации (Банк России)

Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора. Одной из целей регулирования и надзора

является защита интересов вкладчиков и кредиторов⁵. Именно поэтому в адрес Банка России так же, как и в адрес Роспотребнадзора, поступают жалобы от клиентов кредитных организаций на качество обслуживания. Вместе с тем, согласно закону, Банк России не вмешивается в оперативную деятельность кредитных организаций⁶ и не принимает непосредственного участия в защите прав потребителей. В то же время, невозможно отрицать, что деятельность регулятора оказывает огромное влияние на сферу финансовых услуг, в том числе и в области защиты прав потребителей. Так, например, установление обязательных нормативов и надзор за их соблюдением (в том числе отзыв банковских лицензий в случае нарушения нормативов, проведение проверок кредитных организаций) способствует обеспечению стабильности банковской системы, следствием чего является обеспечение сохранности средств вкладчиков банков.

Большинство аспектов взаимодействия банка с клиентами по раскрытию информации об основных условиях использования банковской карты, а также по урегулированию конфликтных ситуаций, связанных с ее использованием, отражено в соответствующих Рекомендациях Банка России 2010 года (Письмо Банка России от 22.11.2010 № 154-Т «О рекомендациях по раскрытию информации об основных условиях использования банковской карты и о порядке урегулирования конфликтных ситуаций, связанных с ее использованием»). С момента выхода этих рекомендаций отмечены позитивные сдвиги во взаимоотношениях многих банков и их клиентов.

Другой сферой ответственности Банка России является регулирование развития национальной платёжной системы. Банк России устанавливает правила, формы и стандарты безналичных расчётов и обеспечивает эффективное и бесперебойное функционирование платёжной системы, а также осуществляет за ней наблюдение. Вместе с тем следует отметить, что в декабре 2012 г. в принятый федеральный закон о национальной платёжной системе было внесено важное изменение (статья 39, пункт 4), которое еще на

⁵ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Банке России», ст. 56.

⁶ Там же.

год лишило потребителей возможности требовать восстановления утраченных с платежных карт средств.

Суды (общей юрисдикции и арбитражные)

Суды осуществляют свои полномочия в сфере защиты прав потребителей в случае, если не удалось добиться защиты прав в досудебном порядке. Деятельность Верховного суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного суда Российской Федерации в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг заключается в выпуске информационных писем, постановлений, обзоров и прочих документов, в которых содержится обобщённая судебная практика. Эти документы используются судами первой инстанции при принятии решений по делам о защите прав потребителей. Деятельность судов первой инстанции по защите прав потребителей финансовых услуг заключается в признании поставщика финансовых услуг виновным или невиновным и вынесении соответствующего решения (постановления, определения и т. п.).

1.3. Взаимодействие государственных органов по контролю и надзору с общественными объединениями потребителей

В соответствии с Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», общественные объединения потребителей обладают довольно обширными правами, при этом их деятельность должна осуществляться во взаимодействии с государственными органами по контролю и надзору. Общественные объединения потребителей вправе:

- участвовать в разработке обязательных требований к финансовым услугам, а также проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей финансовых услуг;
- проводить независимую экспертизу качества услуг, а также соответствия потребительских свойств услуг) заявленной информации о них;

- осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей и направлять в Роспотребнадзор и органы местного самоуправления информацию о фактах нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей в пределах полномочий указанных органов, участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей в связи с обращениями потребителей;

- распространять информацию о правах потребителей и о необходимых действиях по защите этих прав, о результатах сравнительных исследований качества товаров (работ, услуг), а также иную информацию, которая будет способствовать реализации прав и законных интересов потребителей;

- обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей).

Таким образом, в Российской Федерации сложилась организация взаимодействия органов и организаций, позволяющая эффективно осуществлять деятельность по защите прав потребителей на рынке финансовых услуг для всех граждан на территории России. Организация этого взаимодействия в кратком виде наглядно представлена на Рис. 1.3.

Рис.1.3. Взаимодействие органов и организаций в сфере защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг (ЗППФУ)



2. Нормативное правовое регулирование защиты прав потребителей в финансовой сфере

2.1. Состояние и проблемы нормативной базы защиты прав потребителей финансовых услуг

Рынок финансовых услуг представляет собой динамично развивающуюся сферу национальной экономики. Это обстоятельство во многом определяет высокую степень динамичности развития нормативной базы защиты прав потребителей финансовых услуг. Меняются и законодательные нормы защиты потребителей, меняются и условия предоставления им услуг, и законодательные требования к этим услугам. Например, за последние 4 года вышло 6 редакций закона «О защите прав потребителей»⁷ (редакции были существенные, объем изменений значительный), 23 редакции закона «О банках и банковской деятельности»⁸, 20 редакций закона «О рынке ценных бумаг»⁹, 7 редакций закона «Об организации страхового дела»¹⁰, 4 редакции закона «О страховании вкладов физических лиц»¹¹. Были приняты

⁷ Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (от 03.06.2009 № 121-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ, от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ, от 25.06.2012 № 93-ФЗ, от 28.07.2012).

⁸ Закон Российской Федерации от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

⁹ Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (от 09.02.2009 № 9-ФЗ, от 28.04.2009 № 74-ФЗ, от 03.06.2009 № 115-ФЗ, от 19.07.2009 № 205-ФЗ, от 25.11.2009 № 281-ФЗ, от 27.12.2009 № 352-ФЗ, от 22.04.2010 № 65-ФЗ, от 27.07.2010 № 224-ФЗ, от 04.10.2010 № 264-ФЗ, от 07.02.2011 № 8-ФЗ, от 03.06.2011 № 122-ФЗ, от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ, от 21.11.2011 № 327-ФЗ (ред. 28.07.2012), от 30.11.2011 № 362-ФЗ, от 07.12.2011 № 415-ФЗ, от 14.06.2012 № 79-ФЗ, от 28.07.2012 № 145-ФЗ, от 29.12.2012).

¹⁰ Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (от 30.10.2009 № 243-ФЗ, от 22.04.2010 № 65-ФЗ, от 27.07.2010 № 226-ФЗ, от 29.11.2010 № 313-ФЗ, от 18.07.2011 № 236-ФЗ, от 30.11.2011 № 362-ФЗ, от 25.12.2012).

¹¹ Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (от 25.11.2009 № 281-ФЗ, от 29.12.2010 № 437-ФЗ ,от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 11.07.2011 № 171-ФЗ.

законы «О кредитной кооперации»¹², «О национальной платежной системе»¹³.

Действующая система нормативных правовых актов в целом соответствует требованиям Руководящих принципов для защиты интересов потребителей, принятых резолюцией 39/248 Генеральной Ассамблеи ООН 09.04.1985. В нормативном правовом поле, в котором работает Роспотребнадзор по защите прав потребителей, сформированы основы для оптимальной организации основных управленческих процессов (планирования, организации проверок, мониторинга и оценки результатов деятельности, учета и отчетности). Система нормативных правовых актов, регулирующая вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг, находится в развитии: за последние годы были приняты важные внутренние нормативные правовые акты для улучшения организации работы в сфере защиты прав потребителей, в том числе и потребителей финансовых услуг.

Вместе с тем, сложившаяся система нормативных правовых актов, в которой работает Роспотребнадзор по защите прав потребителей, не является целостной, не в полной мере обеспечивает правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей и недостаточно учитывает актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг в соответствии с международным контекстом.

В нормативных правовых актах специально не выделяются вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг, которые рассматриваются в общем контексте защиты прав потребителей. Отсутствует системный механизм актуализации принятых нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей, в

¹² Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (от 28.04.2009 № 73-ФЗ, от 03.06.2009 № 121-ФЗ, от 24.07.2009 № 213-ФЗ, от 25.11.2009 № 281-ФЗ, от 27.12.2009 № 352-ФЗ, от 15.02.2010 № 11-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 01.07.2010 № 148-ФЗ, от 23.07.2010 № 181-ФЗ, от 27.07.2010 № 224-ФЗ, от 15.11.2010 № 294-ФЗ, от 07.02.2011 № 8-ФЗ (ред. 21.11.2011), от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ, от 21.11.2011 № 329-ФЗ, от 03.12.2011 № 391-ФЗ, от 06.12.2011 № 409-ФЗ, от 29.06.2012 № 97-ФЗ, от 28.07.2012 № 144-ФЗ, от 03.12.2012 № 231-ФЗ, от 29.12.2012 № 280-ФЗ, от 29.12.2012 № 282-ФЗ).

¹³ Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

том числе потребителей финансовых услуг. В нормативной правовой базе, регулирующей осуществление контроля и надзора, не в полной мере учитываются специфика и условия совершения нарушений в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и административного производства в условиях роста количества жалоб граждан и выявленных нарушений. Следует отметить, что в современных условиях Роспотребнадзор участвует в согласовании проектов законодательных и нормативных правовых актов, имеющих отношение к защите прав потребителей, включая потребителей финансовых услуг, но необходимо создание правовых условий для учета обоснованных предложений уполномоченного государственного органа по надзору в сфере защиты прав потребителей.

Необходимо согласовать с учетом позиции Роспотребнадзора, предложенной для улучшения защиты прав потребителей, окончательную редакцию законопроектов и принять в ближайшее время такие важные федеральные законы, как:

- «О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»;
- «О деятельности по взысканию просроченной задолженности»;
- «О потребительском кредитовании»;
- «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника» и др.

2.2. Закон «О защите прав потребителей» как системообразующий закон в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

В России основой правового регулирования защиты прав потребителей является Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей». Его сильные и слабые стороны в отношении защиты

прав потребителей финансовых услуг выглядят следующим образом через призму соответствия признанным во всем мире принципам защиты прав потребителей финансовых услуг.

Право на информацию

В законе 5 статей посвящено праву потребителя на информацию. Согласно Статье 8 закона, потребитель имеет право на информацию об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах), Статья 9 уточняет, какую минимально-необходимую информации должен раскрыть изготовитель (исполнитель, продавец) о себе, Статья 10 – о товарах (работах, услугах). Статья 36 обязывает исполнителя предоставлять потребителю информацию об обстоятельствах, которые могут оказать влияние на качество оказываемой услуги или повлечь за собой невозможность ее завершения в срок. Ответственность изготовителя (исполнителя, продавца) за ненадлежащую информацию о товаре (работе, услуге) установлена в статье 12.

Несмотря на большое внимание, уделенное в законе информации для потребителя, остаются возможности разночтения: 1) не раскрыто, что имеется в виду под «необходимой» информацией, на которую имеет право потребитель (статья 8); 2) не закреплены конкретные способы предоставления информации в «наглядной и доступной форме», хотя специфика доведения такой информации часто прописывается в правилах оказания конкретных услуг.

Права на информацию и на возмещение ущерба детально реализованы в специальных законах и подзаконных актах по каждому виду услуг отдельно. Наилучшей международной практикой реализации права на информацию потребителя финансовых услуг стала практика предконтрактного раскрытия информации о поставщике финансовой услуги и о самой финансовой услуге, с детальным описанием ее стоимости, возможного изменения ее стоимости при различных условиях, рисках, связанных с ее получением, а также проведение беспристрастного предконтрактного консультирования потенциального клиента с учетом специфики финансовых возможностей и потребностей индивида.

В России пока нет обязательных требований к предконтрактному раскрытию информации и консультированию потребителей. В целях повышения защиты права на информацию потребителей финансовых услуг в текущий момент предполагается ввести ряд изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП).

Право на безопасность

Статья 7 закона устанавливает право потребителя на безопасность товара (работы, услуги) для здоровья, жизни и имущества потребителя. Относительно товаров и услуг право на безопасность реализуется посредством сертификации, установлении стандартов качества, норм и порядка предоставления конкретных товаров и услуг. Для финансовых услуг безопасность обеспечивается закреплением в законах по конкретным видам финансовых услуг основных принципов их предоставления, стандартных и обязательных условий договоров на предоставление финансовых услуг, условий, не допустимых в договорах оказания услуг.

Право на выбор

Статья 16 закона «Недействительность условий договора, ущемляющих права потребителя» утверждает существование права потребителя на «свободный выбор» товаров (работ, услуг). Несмотря на то, что в этой же статье закреплен запрет «обуславливать приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг)», в российской практике по-прежнему нередки попытки пакетирования финансовых услуг.

Право на возмещение ущерба

Это право детально закреплено в законе «О защите прав потребителей». В первой главе (Общие положения) оно прописано в статьях 12-17, где возмещение ущерба потребителю в полном объеме должно быть предоставлено в случаях предоставления ненадлежащей информации о товаре (работе, услуге), в случае наличия недостатков у товара (работы, услуги), наличия недействительных условий договора, ущемляющих права потребителя, причинения морального вреда потребителю нарушением его прав, а также закреплено право потребителя на защиту в суде. Возмещение ущерба также освещено и в Главе III

(Защита прав потребителей при выполнении работ (оказании услуг), где отдельное внимание уделено случаю несоблюдения сроков оказания услуг и праву потребителя на отказ от исполнения договора об оказании услуг (выполнении работ).

Право на потребительское образование

Право потребителей на просвещение в области защиты прав потребителей закреплено в Статье 3. В данной статье не только устанавливается право, но и определяются механизмы реализации этого права: включение соответствующих требований в государственные образовательные стандарты и программы.

Право быть услышанным

Право быть услышанным означает право на свободу слова, убеждения и их выражение. Это право установлено не только для потребителей, а для каждого человека, и потому закреплено в Статье 19 Всеобщей декларации прав человека и статье 29 Конституции Российской Федерации.

Право на здоровую окружающую среду

Это право закреплено в Конституции Российской Федерации (ст. 42 - каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением).

Право на удовлетворение базовых потребностей

Право на удовлетворение базовых потребностей – это право иметь доступ к базовым, основным товарам и услугам (согласно трактовке Всемирной организации потребителей): адекватное питание, одежда, жилье, здравоохранение, образование, ЖКХ, водоснабжение и канализация. Это право потребителей реализуется с помощью широкого спектра законодательных актов, регулирующих предоставление названных выше базовых товаров и услуг.

2.3. Тенденции развития нормативного регулирования деятельности участников финансового рынка

С позиций дальнейшего развития защиты прав потребителей финансовых услуг интерес представляют последние изменения в законодательстве в этой сфере.

Банки

Банковскую деятельность в Российской Федерации регулирует целый ряд законов. Основными из них являются Закон о банках и банковской деятельности¹⁴ и Гражданский кодекс Российской Федерации, а также закон о Центральном банке Российской Федерации (Банке России)¹⁵, закон о выплатах Центрального банка Российской Федерации по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации¹⁶, закон о несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций¹⁷, закон об акционерных обществах¹⁸, закон об ипотеке (залоге недвижимости)¹⁹, закон о валютном регулировании и валютном контроле²⁰, закон о драгоценных металлах и драгоценных камнях²¹ и т.д.

Внесенные 29.12.2012 изменения в закон «О банках и банковской деятельности» повысили защищенность потребителей банковских

¹⁴ Закон Российской Федерации от 02.12.1990 №395-1 «О банках и банковской деятельности».

¹⁵ Федеральный закон №86-ФЗ от 10.07.2002 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

¹⁶ Федеральный закон от 29.07.2004 № 96-ФЗ «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

¹⁷ Федеральный закон от 25.02.1999 № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

¹⁸ Федеральный закон от 26.12.95 №208-ФЗ «Об акционерных обществах».

¹⁹ Федеральный закон от 16.07.1998 №102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

²⁰ Федеральный закон от 10.12.2003 №173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

²¹ Федеральный закон от 26.03.1998 №41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

услуг. Закон был дополнен новой статьей 40.1 «Обеспечение хранения информации о деятельности кредитной организации». Эта статья обязывает кредитную организацию хранить информацию, в том числе об обязательствах кредитной организации, не менее 5 лет в базах данных на электронных носителях, имеющих резервную копию, а в случае отзыва лицензии у банка – передавать резервные копии Банку России. За неисполнение вышеописанного требования вводится ответственность руководителя кредитной организации. Усиление защиты информации об обязательствах кредитных организаций повысило защищенность потребителей их услуг, поскольку проблема потери кредитными организациями данных о своих обязательствах существовала и проявлялась особенно в случаях отзыва лицензий у банков.

Следует особо отметить, что за последний год не улучшилась ситуация с правом потребителей на информацию о содержании банковских услуг. Поскольку закон «О защите прав потребителей» не содержит списка обязательных сведений, которые должны раскрывать банки о своей деятельности и предоставляемой услуге, а также не прописывает конкретные механизмы доведения подобных сведений до потребителя, единственным источником информации о содержании банковской услуги остается договор о ее предоставлении, что существенно ограничивает возможность компетентного выбора потребителем услуг. При этом банки при предоставлении кредита имеют возможность обратиться к документу «Рекомендации кредитным организациям по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов» (от 26 мая 2005 года), разработанному ФАС России и Банком России, и включить в договоры о предоставлении кредита полный рекомендуемый спектр информации.

Предоставление банками в рекламе ненадлежащей информации о предлагаемой банковской услуге нарушает Статью 28 «Реклама финансовых услуг» федерального закона «О рекламе». Согласно этой статье, реклама банковских услуг (а также страховых и иных финансовых услуг) не может умалчивать об условиях их оказания, влияющих на сумму доходов или расходов лиц, воспользовавшихся данными услугами, если в рекламе сообщается хотя бы одно из таких условий. Нарушение данной нормы банком влечет обязанность возмещения понесенных потребителем убытков. Но в

судебной практике большее значение придается не содержанию рекламы банковской услуги, а содержанию подписанного договора об оказании банковской услуги, в котором могут отражаться иные условия предоставления услуги, и возмещения понесенных потребителем убытков ввиду ложной рекламы, как правило, не происходит. Более того, закон обязывает потребителя не только подавать иск о возмещении ущерба в таких случаях, но и отказываться от договора с последующим возвращением результата предоставления услуги, если это возможно согласно ее характеру. Для потребителей кредитных услуг такой возврат теоретически возможен, но практически сложно реализуем.

Относительно защиты прав потребителей банковских услуг (депозитных и кредитных) необходимо обратить внимание на следующий ряд установленных в Российской Федерации, но часто нарушаемых норм защиты потребителей финансовых услуг:

- запрет пакетирования различных финансовых услуг (Закон «О защите прав потребителя», ст.16);
- запрет взимания комиссии за предоставление кредита (пункт 2 статьи 5 Закона «О банках и банковской деятельности»);
- запрет на взыскание банком неустойки за досрочное погашение кредита (статьи 315, 810 Гражданского Кодекса Российской Федерации);
- запрет включения банком в договор положений, дающих банку право одностороннего изменения условий кредитного договора (ст. 450 Гражданского кодекса Российской Федерации);
- запрет навязывания клиенту дополнительных платных услуг без согласия клиента в форме взимания платежей за обслуживание ссудного счета, открываемого заемщику в рамках исполнения кредитного договора (ст. 845 Гражданского Кодекса Российской Федерации, ст. 30 Закона «О банках и банковской деятельности»);
- запрет на включение в договор условий, нарушающих право потребителя выбрать суд (ст. 17 закона о защите прав потребителей);
- запрет на передачу взыскания просроченной задолженности коллекторским агентствам без согласия должника (ст. 338, 384, 388

Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 26 Закона «О банках и банковской деятельности», Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 №17).

Таким образом, большинство пунктов представленного списка касаются кредитной деятельности банков. Ситуация с правовым регулированием вкладов находится на существенно более высоком уровне. Закрепить в более явном виде многие из названных выше нарушаемых прав потребителей кредитных услуг мог бы закон о потребительском кредите. Проект такого закона в различных редакциях рассматривается в России порядка 10 лет, но до сих пор не принят.

Страховые компании

Основные законы, регулирующие услуги страхования – закон «Об организации страхового дела»²², глава 48 Гражданского кодекса Российской Федерации, закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»²³, закон о государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»²⁴, закон об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном²⁵, закон об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации²⁶, закон об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного

²² Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 25.12.2012) «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

²³ Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

²⁴ Федеральный закон от 25 июля 2011 г. № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства».

²⁵ Федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном».

²⁶ Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте²⁷.

Существенным событием в сфере защиты прав страхователей стало отнесение страховой деятельности к видам услуг, регулируемых законом о защите прав потребителей (согласно Постановлению Верховного Суда Российской Федерации). Благодаря этому изменению у страхователей, начиная с 28 июня 2012 года, появился ряд возможностей: подавать иски к страховщикам в суд по своему месту жительства; не платить госпошлину при обращении в суд; требовать со страховщика возмещения морального вреда; в видах страхования, для которых размер неустойки за просрочку не определен специальным законом (например, в добровольном страховании), требовать выплаты неустойки в размере 3% от суммы выплаты за каждый день просрочки.

В сфере страхования за 2012 год произошел ряд изменений, в том числе было введено обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте²⁸, введено обязательное страхование ответственности перевозчика²⁹, при покупке полиса ОСАГО введено обязательное требование предварительного прохождения техосмотра, но увеличен срок пользования приобретенным транспортным средством до приобретения полиса ОСАГО³⁰; установлена новая система тарифов страховых взносов на

²⁷ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

²⁸ Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ (ред. от 04.03.2013) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

²⁹ Федеральный закон от 14.06.2012 № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном».

³⁰ Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (редакция от 28.07.2012 №131-ФЗ).

обязательное пенсионное страхование³¹.

Несмотря на такие положительные изменения, российское законодательство в сфере защиты прав страхователей еще содержит большой ряд недостатков, к числу которых можно отнести:

- отсутствие нормативных требований к раскрытию полной информации о формировании стоимости страховой услуги;
- непроработанность норм, регулирующих деятельность таких субъектов страхового дела, как посредников - агентов, страховых брокеров и т.д.
- отсутствие стандартизированных страховых продуктов, разработанных в интересах страхователей;
- отсутствие законодательного пресечения практики навязывания страховых услуг;
- допущение неполного страхования до применения усредненных тарифов;
- наличие ограничений прав страховщика на невыплату страхового возмещения на основе технических несоответствий;
- отсутствие четкого понятия «надлежащего уведомления» об аннулировании и отказе в возобновлении контракта;
- ограничения на использование гарантийных положений;
- необходимость введения «периода обдумывания» для отдельных видов договоров для розничных клиентов.

Микрофинансовые организации

В 2010 году в Российской Федерации был принят закон о микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях³². Данный закон определяет порядок создания, деятельности и

³¹ Федеральный закон от 03.12.2012 № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования».

³² Федеральный закон от 02.07. 2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

реорганизации микрофинансовых организаций, порядок и условия предоставления ими микрозаймов, а также определяет права и обязанности соответствующего федерального органа исполнительной власти по контролю в сфере микрофинансирования. Микрофинансовая организация в Законе определяется как юридическое лицо, зарегистрированное в форме фонда, автономной некоммерческой организации, учреждения (за исключением бюджетного учреждения), некоммерческого партнерства, хозяйственного общества или товарищества, осуществляющее микрофинансовую деятельность и внесенное в Государственный реестр микрофинансовых организаций. Закон вводит ряд ограничений на деятельность микрофинансовых организаций. Среди таких ограничений – запрет привлекать средства в виде займов от посторонних физических лиц и установление минимальной суммы займа от участников организации в размере 1,5 млн руб., а также установление максимальной суммы выдаваемого займа в размере 1 млн рублей.

Согласно закону, кредитор не имеет права изменять в одностороннем порядке процентные ставки или порядок их определения по договору микрозайма, комиссионное вознаграждение и сроки действия договора займа; кредитору запрещено вводить штрафные санкции за досрочный возврат микрозайма (если заемщик - физическое лицо, и заемщик предварительно письменно уведомил о намерении досрочного погашения займа микрофинансовую организацию не менее чем за 10 календарных дней). Так же все микрофинансовые организации должны регистрироваться в едином реестре микрофинансовых организаций, который ведет уполномоченный орган (ФСФР России).

Улучшение законодательных и нормативных основ функционирования микрофинансовых организаций, позволит получить импульс в развитии данного рынка, столь востребованного в малых городах, малыми предприятиями и микропредприятиями.

Кредитные кооперативы

В 2009 году в России был принят закон о кредитной кооперации³³. Помимо данного закона, деятельность кредитных кооперативов регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации и законом о сельскохозяйственной кооперации³⁴.

Согласно новому закону о кредитной кооперации, кредитный кооператив имеет право привлекать денежные средства своих членов и предоставлять займы, но только членам кооператива. Кооператив не может выступать поручителем по обязательствам своих членов и других лиц; не может участвовать своим имуществом в формировании иных юридических лиц; выпускать эмиссионные ценные бумаги, проводить операции с ценными бумагами и осуществлять торговую и производственную деятельность. В исполнение требования данного закона создан Государственный реестр кредитных потребительских кооперативов 1 и 2 уровней на сайте ФСФР.

Одной из существенных проблем, сдерживающих развитие кредитной кооперации в Российской Федерации, является отсутствие единой статистики и центра сбора аналитических данных. Для ее решения Южнороссийская ассоциация кредитных союзов (ЮРАКС) выступила с инициативой создания открытого Экспертного сообщества, которое будет способствовать повышению прозрачности рынка, сделает доступной информацию о его функционировании для органов власти, пайщиков и других заинтересованных сторон.

В сентябре 2011 года функции надзора и контроля за сектором кредитной кооперации перешли от Минфина России к ФСФР России, что считается позитивным изменением в силу более узкой специализации деятельности ФСФР России.

Финансовые посредники

Деятельность таких финансовых посредников, как кредитные брокеры и коллекторские агентства, слабо регламентирована

³³ Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

³⁴ Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О сельскохозяйственной кооперации».

законодательством Российской Федерации. Фактически сложилась деловая практика функционирования этих видов финансовых посредников, и деятельность их носит саморегулируемый характер. В настоящее время существует крайняя необходимость в законодательном утверждении принципов и стандартов деятельности указанных организаций для минимизации рисков оказания потребителям услуг низкого качества.

Национальная ассоциация кредитных брокеров и финансовых консультантов разработала профессиональные стандарты кредитных брокеров, которые обязаны соблюдать все члены ассоциации. Эти стандарты основаны на законодательстве Российской Федерации, нормативных требованиях Банка России, уставных и иных документах и решениях Ассоциации кредитных брокеров (АКБ). Предложенные стандарты деятельности закрепляют нормы профессиональной этики, правила и принципы добросовестной деятельности в отношении членов ассоциации к клиентам и третьим лицам. Кроме того, АКБ разработала проект федерального закона о деятельности кредитных брокеров в Российской Федерации.

В рамках предложенного проекта предлагается заключать договор об оказании услуг кредитным брокером в письменной форме, а также закрепить следующие обязательные условия договора: сумму кредита; срок кредитования; процентную ставку по кредиту; сведения о наличии вероятных поручителей, возможности и видах обеспечения кредита; условие о выдаче надлежащей доверенности кредитному брокеру; наименование саморегулируемой организации кредитных брокеров, членом которой является кредитный брокер, и место нахождения этой организации. Также предложенный проект закона предлагает ввести обязанность для любого брокера осуществлять деятельность согласно профессиональным стандартам.

Однако даже в этом проекте предлагается вести государственный реестр только саморегулируемых организаций кредитных брокеров, хотя сама АКБ ведет уже сейчас реестр своих членов. На практике же необходимо введение именно открытого для публики реестра непосредственно по всем кредитным брокерам, что уменьшит риски клиентов кредитных брокеров столкнуться с мошенничеством.

Деятельность коллекторских агентств в Российской Федерации также динамично развивалась в последние годы, хотя российские коллекторы заслужили не самую лучшую репутацию. Регулирование деятельности коллекторских агентств, так же как и кредитных брокеров, осуществляется косвенно, посредством различных федеральных законов - закона о залоге³⁵, закона об исполнительном производстве³⁶ и др.

В июне 2012 года Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей³⁷ внесло существенную ясность в споры о привлечении коллекторских агентств банками по просроченным кредитам. Согласно данному постановлению, банки не вправе уступать права требования третьим лицам, не имеющим лицензии на осуществление банковской деятельности, если иное не будет установлено законом или договором. Такой пункт постановления повысил степень защищенности заемщиков, но не исчерпал основной проблемы: коллекторская деятельность нуждается в лицензировании, ведении государственного реестра коллекторских агентств, стандартизации и в более полном законодательном регулировании.

Поставщики некредитных платежных услуг

Расширение и усложнение видов платежных средств в Российской Федерации привели к необходимости их регулирования и введения новых институтов. В 2011 году был принят закон о национальной платежной системе³⁸. Закон дает определение национальной платежной системы, устанавливает такой институт, как электронные денежные средства. Закон вводит правовые и организационные основы функционирования национальной платежной системы, определяет порядок оказания платежных услуг, устанавливает требования к организации и функционированию

³⁵ Федеральный закон от 29 мая 1992 года №2872-1 «О залоге».

³⁶ Федеральный закон от 2 октября 2007 года №229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

³⁷ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2012 года № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

³⁸ Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О национальной платежной системе».

платежных систем, определяет порядок надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

Закон усилил защиту прав пользователей электронных средств платежа. Согласно статье 9 закона о национальной платежной системе в случае списания средств с электронного средства платежа без согласия клиента и последующего уведомления об этом клиентом банка в течение суток (с момента получения подтверждения о списании средств) банк будет обязан возместить ущерб клиенту. Данная мера вступит в силу с января 2014 года. Таким образом, ответственность за неправомерные действия мошенников перенесена на банки. Согласно статье 20 платежная система не может устанавливать минимальный размер оплаты услуг по переводу денежных средств участниками платежной системы и их клиентами, что на практике означает снижение комиссии за пользование банкоматами сторонних банков.

Тем не менее, для успешного функционирования этого закона необходимо ввести ряд подзаконных нормативных актов, определяющих порядок взаимодействия участников платежной системы. К ним будут относиться акты, устанавливающие порядок взаимодействия участников платежной системы с Банком России, порядок признания платежной системы значимой и проверки соответствия ее требованиям, порядок и формы отчетности операторов платежных систем и операторов услуг платежной инфраструктуры, порядок осуществления Банком России надзора в этой сфере, порядок обеспечения бесперебойности платежных систем и др.

2.4. Предполагаемые изменения в законодательстве для улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг

Для практической реализации закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» в сфере финансовых услуг необходимо согласовать окончательную редакцию с позиций, предложенных Роспотребнадзором, ряда проектов федеральных законов («О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», «О деятельности по взысканию просроченной

задолженности», «О потребительском кредитовании», «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника» и др.), которые должны обеспечить повышение качества защиты потребителей финансовых услуг, повышение уровня финансовой грамотности и расширения доступности финансовых услуг.

В частности, принятие федерального закона «О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» позволит по примеру многих зарубежных стран создать эффективную систему урегулирования споров финансовых организаций и потребителей, в которой будет действовать ряд служб на федеральном и региональном уровнях, функционально независимых от соответствующих органов власти и надзорных организаций, предоставляющих возможности потребителям находить доступные и независимые решения с помощью третьей стороны. В этом направлении в России ведется работа по законодательному закреплению регулирования деятельности финансового омбудсмена. Законопроект «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» был подготовлен Минфином России в 2012 году.

Создание нового института позволит упростить порядок разрешения споров между потребителями услуг финансовых организаций – физическими лицами и самими финансовыми организациями путем обеспечения оперативного, эффективного и безвозмездного досудебного урегулирования таких споров, повысить уровень ответственности финансовых организаций и потребителей их услуг. Принятие данного закона направлено также на повышение финансовой грамотности населения, у которого появляется квалифицированный и наделенный полномочиями посредник в отношениях с финансовыми организациями.

Необходимо внести изменения и дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности и контроля правоприменительной практики в условиях роста количества жалоб граждан и выявленных нарушений законодательства в сфере защиты

прав потребителей. Соответствующий законопроект был внесен на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации в конце 2012 года. Данный законопроект касается не только потребителей финансовых услуг, но и направлен на усиление защищенности граждан, вступающих в целом в правоотношения с изготовителями (продавцами, исполнителями, импортерами) при приобретении товаров (выполнении работ, оказании услуг) для личных нужд.

Обоснование предлагаемых законодательных изменений исходит из того, что действующие размеры административных штрафов за нарушение прав потребителей являются неоправданно низкими, в особенности это касается потребителей услуг финансовых организаций.

К примеру, за нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце размер административного штрафа для юридических лиц пока составляет от 5 тыс. до 10 тыс. рублей (ст. 14.8 КоАП). По этой же статье наступает и ответственность, к примеру, за неполную информацию, получаемую заемщиком банка при получении кредита, в результате чего суммы выплат по кредиту оказываются для заемщика существенно выше его ожиданий. Причем суммы фактической переплаты по кредиту оказываются в таком случае существенно выше размеров возможного штрафа для банка. При столь низких размерах штрафов теряется смысл административного наказания, оно оказывается абсолютно недейственным. В случае принятия данного законопроекта новые значительно более жесткие санкции за нарушение прав потребителей повысят их защищенность, совершать правонарушения будет невыгодно, а то и просто разорительно.

Повышению защиты прав потребителей финансовых услуг способствуют также принятые поправки в Уголовный Кодекс Российской Федерации (редакция от 29.11.2012 № 207-ФЗ), вводящие статью 159.3. «Мошенничество с использованием платежных карт», статью 159.5. «Мошенничество в сфере страхования».

Эти статьи, во-первых, дали определение конкретным видам мошенничества: мошенничеству с использованием платежных карт и

мошенничеству в сфере страхования; во-вторых, установили меры наказания именно по этим видам мошенничества; в-третьих, в частности, страховым компаниям больше нет необходимости включать пункты в страховые договоры с целью сокращения случаев страхового мошенничества.

3. Международное сотрудничество и Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг

Волна финансовых кризисов последних лет выявила необходимость внедрения более эффективных мер защиты прав потребителей финансовых услуг. Повышение финансовой стабильности во многом зависит и от степени доверия потребителя к финансовому рынку, которое во многом определяется уровнем защищенности потребителей. Вопросами защиты прав потребителей финансовых услуг, повышения финансовой грамотности, распространения информации о правах потребителей и основных характеристиках финансовых услуг в настоящее время занимаются многие международные организации. С учетом активизации участия России в международном сотрудничестве на данном поле представляет интерес анализ международного контекста защиты прав потребителей финансовых услуг.

3.1. Эволюция деятельности ООН в области защиты прав потребителей финансовых услуг

На Генеральной Ассамблее ООН в 1985 году были утверждены Руководящие принципы для защиты интересов потребителей. Эти принципы признала и Россия, они легли в основу российского закона о защите прав потребителей. К данным принципам относятся физическая безопасность; содействие соблюдению экономических интересов потребителей и их защита; нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг; система распределения основных потребительских товаров и услуг; меры, позволяющие удовлетворять претензии потребителей; программы просвещения и информирования; поощрение устойчивого потребления (дополнительная секция, утверждена в 1999 году). ООН обратилась к своим членам с предложением принять активное участие в актуализации этих Принципов, причем уже объявлено, что в этот документ будет включена специальная глава о финансовых услугах.

В июле 2012 года Совет по торговле и развитию организовал Специальное совещание экспертов по защите прав потребителей с целью консультации по вопросу о необходимости пересмотра Руководящих принципов Организации объединенных наций (ООН) для защиты интересов потребителей. Указанные принципы были одобрены еще в 1999 году. На совещании было принято решение о возможности пересмотра данных принципов с учетом новых моментов, возникающих в сфере потребительских услуг. Отдельное место заняло обсуждение секторов страховых услуг и услуг ведения сберегательных счетов, а также сектора денежных переводов. Методологию в отношении данных секторов было решено включить в новые пересмотренные принципы защиты прав потребителей ООН. Акцент был также сделан на раскрытии достоверной информации, потенциальных рисков, сложности условий договора для рядового потребителя, информации о стоимости оказываемых услуг, ставках комиссионных посредников на рынке финансовых услуг.

3.2. Развитие деятельности Группы двадцати

В феврале 2011 года на финансовом саммите Группы двадцати было принято решение о необходимости выработки международных принципов защиты прав потребителей финансовых услуг. К октябрю 2011 года целевая рабочая группа Комитета по финансовым рынкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в тесном сотрудничестве с Советом по финансовой стабильности (Financial Stability Board, FSB) и его Консультативной группой, а также при содействии других международных организаций и органов, учреждающих стандарты, разработали Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг. Рабочая группа провела ряд консультаций и принимала комментарии к проекту этих Принципов вплоть до 31 августа 2011 года. 18 октября 2011 года на встрече Группы двадцати в Париже были представлены и одобрены Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг.

Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг, принятые ОЭСР и поддержанные Группой двадцати, включают следующие 10 принципов.

Правовая, регулирующая и надзорная системы

Защита прав потребителей финансовых услуг должна являться составной частью правовой, регулирующей и надзорной систем, а также должна отражать национальные особенности, тенденции развития мирового рынка и регулирования финансового сектора.

Регулирование должно отражать и быть соразмерным характеристикам, типу и разнообразию продуктов и потребителей, их прав и обязанностей, а также быть чувствительным к новым продуктам, дизайну, технологиям и механизмам доставки. Должны существовать сильные и эффективные механизмы правовой и судебной систем для защиты потребителей и применения санкций против финансового мошенничества, нарушений и ошибок.

Регулирование и надзор за деятельностью поставщиков финансовых услуг и уполномоченных агентов должны учитывать специфику подхода к различным услугам и секторам.

Заинтересованные стороны, не относящиеся к государственным органам и служащим, включая производственные и потребительские организации, профессиональные организации и научное сообщество, должны получать консультации, пока политика защиты и просвещения потребителей финансовых услуг находится в разработке. Необходимо облегчить и усилить возможность участия в этом процессе таких организаций, особенно потребительских объединений.

Российская нормативная правовая система в отношении защиты прав потребителей финансовых услуг остается неполной. Закон «О защите прав потребителей» затрагивает вопросы защиты прав потребителей широкого спектра банковских и кредитных услуг, но не касается правоотношений, связанных с приобретением ценных бумаг, вложением средств в инвестиционные и пенсионные фонды, нет прямого упоминания страховых услуг. В международной практике наиболее интересна в этом отношении практика создания потребительских кодексов (например, в Бразилии), которые затрагивают без исключения все услуги, включая все разновидности финансовых услуг.

Используемые механизмы регулирования со стороны Роспотребнадзора нуждаются в дальнейшем совершенствовании. В частности, как свидетельствует оценка деятельности Роспотребнадзора Счетной палатой Российской Федерации, недостаточно проработан механизм выездной проверки. Отсутствуют механизмы переноса срока проверки при отсутствии руководителя проверяемой организации или его представителя, а также при смене юридическим лицом наименования или фактического адреса. Нормативно установленная необходимость предупреждать заблаговременно проверяемую организацию о предстоящей проверке приводит к устранению проверяемым нарушений только на время проверки.

Надзорная система в отношении защиты прав потребителей финансовых услуг также нуждается в доработке. До сих пор в Российской Федерации отсутствует лицензирование таких финансовых посредников, как коллекторские агентства, не осуществляется надзор за их деятельностью. При этом необходимо заметить, что согласно Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации до 2015 года³⁹ в разделе «Вопросы защиты прав потребителей банковских услуг» зафиксирована необходимость законодательного урегулирования порядка осуществления деятельности по взысканию просроченной задолженности (коллекторской деятельности), т. е. такое совершенствование правовой системы должно быть осуществлено в ближайшие годы.

Роль надзорных органов

Должны быть учреждены надзорные органы (выделенные в отдельные подразделения или нет), напрямую ответственные за защиту прав потребителей финансовых услуг, обязательно включающие в себя официальный орган, уполномоченный исполнять их распоряжения информации о потребителе и частной собственности, а также избегать конфликтов интересов.

Необходимо поощрять сотрудничество с другими надзорными органами в сфере финансовых услуг и между органами или

³⁹ Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации в период до 2015 года, представлена в заявлении от 5 апреля 2011 года Правительства Российской Федерации №1472п-П113 и Центрального Банка Российской Федерации №01-001/1280.

департаментами, курирующими вопросы в данной сфере экономики. Должны поощряться равные условия для всех видов финансовых услуг. Также должно поощряться международное сотрудничество между надзорными органами, наряду с этим необходимо уделить особое внимание вопросам защиты прав потребителей, возникающим в процессе заключения международных сделок, международного маркетинга и торговли.

Надзорные функции в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации выполняет Роспотребнадзор. Его структура и функционирование не в полной мере согласуются с изложенным принципом. Отдельные полномочия Роспотребнадзора требуют уточнения и создания дополнительных механизмов осуществления (например, уточнение механизма «выездных проверок»). Рекомендация⁴⁰ Всемирного Банка относительно выделения в отдельное управление деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, с целью повышения компетентности кадров, на текущий момент не реализована. Указанная деятельность осуществляется в рамках деятельности Управления защиты прав потребителей Роспотребнадзора.

В Великобритании, например, в отличие от России, существует отдельный независимый государственный орган, который отвечает именно за защиту прав потребителей финансовых услуг, а именно Управление по финансовым услугам. Согласно закону «О финансовых услугах и рынках», помимо непосредственной защиты прав потребителей, к числу функций Управления также относятся: поддержание доверия к рынку, повышение содействия пониманию финансовой системы потребителями, снижение уровня финансовой преступности. Более того, названное Управление имеет полномочие разрабатывать инструкции и правила, следование которым является обязательным для регулируемых Управлением субъектов экономики. Наличие такой функции именно у данного Управления повышает эффективность регулирования деятельности поставщиков финансовых услуг, поскольку именно наиболее компетентный в вопросах защиты прав потребителей финансовых услуг орган задает

⁴⁰ Согласно обзору Всемирного Банка «Диагностическое исследование защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг», июль 2009.

рамки функционирования в отрасли. Управление также ведет открытую базу данных о фирмах, деятельность которых разрешена законом о финансовых услугах. Так же, как и Роспотребнадзор, Управление по финансовым услугам Великобритании следит за соответствием деятельности поставщиков финансовых услуг закону о финансовых услугах и рынках, а также осуществляет консультирование потребителей по вопросам, касающимся личных финансов.

В ряде других стран вопросами защиты прав потребителей финансовых услуг также занимаются отдельные органы, специализирующиеся именно в сфере финансов: в Германии – Федеральное управление финансового надзора, в Польше – Департамент по финансовому надзору, в США – Бюро защиты потребителей финансовых услуг и т.д. В этих странах действуют модели защиты прав потребителей финансовых услуг, несколько отличные от российской практики. Одновременно следует отметить, что обязанности сотрудников Роспотребнадзора определены достаточно четко, их компетентность подтверждается результатами практической деятельности по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей услуг в финансовой сфере. Тем не менее, резервы в улучшении квалификационно-кадрового и материально-технического обеспечения деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг ещё остаются.

Другие требования к сотрудникам аппарата Роспотребнадзора – независимость деятельности, подотчетность, достаточность полномочий и т. п. – выдерживаются.

Принцип равного и справедливого отношения к потребителям

Ко всем потребителям финансовых услуг следует относиться беспристрастно, честно и объективно на всех стадиях их взаимодействия с поставщиками финансовых услуг. Объективное отношение к потребителям должно стать составной частью добросовестного управления и корпоративной культуры всех поставщиков финансовых услуг и уполномоченных агентов. Особое внимание должно быть уделено потребностям социально уязвимых групп населения.

В международной практике отдельным группам населения уделяется повышенное внимание относительно защиты прав потребителей финансовых услуг: в США – лицам пожилого возраста и военным пенсионерам, в Великобритании – молодежи, в Германии – молодёжи и лицам пожилого возраста. Более того, в Великобритании существует пенсионная консультативная служба и пенсионный омбудсмен, которые помогают разрешать споры с профессиональными и негосударственными пенсионными фондами. В Польше вопросами взаимодействия потребителей с пенсионными фондами и вопросами задержки пенсионных перечислений занимается Страховой омбудсмен. В России ФСФР России осуществляет надзор за деятельностью негосударственных пенсионных фондов (НПФ) и за ее соответствием законодательным требованиям, а вот отдельной службы, содействующей именно потребителям услуг НПФ, при возникновении споров пока не создано.

Такой вид финансовых услуг, как микрофинансирование, направленный на удовлетворение финансовых потребностей малообеспеченных групп населения и представителей малого бизнеса, в России начал развиваться лишь в 2000-х годах. Только к 2010 году были приняты законы (федеральный закон от 18 июля 2009 года «О кредитной кооперации» и федеральный закон от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»), регулирующие деятельность микрофинансовых организаций (МФО) и призванные задать ей социальный характер. Наряду с МФО в России, получила развитие деятельность финансовых организаций по предоставлению микрозаймов «до зарплаты» на срок 1-2 месяца под очень высокий процент (1-2% в сутки).

Однако согласно Стратегии развития банковского сектора в Российской Федерации до 2015 года предполагается принятие мер по распространению банковских услуг в удаленных и труднодоступных регионах. Согласно Проекту Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года⁴¹ предусмотрено расширение возможностей использования страховых

⁴¹ Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, проект опубликован на сайте Минфина России

услуг малообеспеченными гражданами, а также проживающими на отдаленных территориях. Предусматривается введение гарантийных фондов по массовым социально значимым видам страхования; унификация принципов и порядков определения ущерба по различным видам обязательного страхования; введение единого программного, методического и информационного обеспечения по урегулированию убытков.

Равное отношение ко всем клиентам, а также внимание социально уязвимым группам населения, необходимо предусмотреть не только на страховом рынке, но и на остальных сегментах финансового рынка в более явном виде.

Принцип открытости и прозрачности

Поставщики финансовых услуг и уполномоченные агенты должны предоставлять потребителям ключевую информацию об основных выгодах, рисках и условиях использования продукта. Также они должны предоставить информацию о конфликтах интересов с уполномоченным агентом, осуществляющим продажу продукта.

В частности, информация должна предоставляться о существенных свойствах финансового продукта. Соответствующая информация должна предоставляться на всех стадиях взаимосвязи с потребителем. Все рекламные материалы должны быть точными, верными, понятными и не должны вводить в заблуждение. Необходимо внедрить стандартизированную практику предконтрактного раскрытия информации (например, установленные образцы) там, где уместны и возможны сравнения продуктов и услуг одного вида. Для предоставления информации относительно сложных и высокорисковых продуктов и услуг должны быть разработаны специальные механизмы раскрытия информации, включая возможные предупреждения. Для определения и увеличения эффективности требований к раскрытию информации необходимо по возможности проводить исследования потребительского спроса.

Проводимые консультации должны быть настолько беспристрастны, насколько это только возможно, и в общем случае должны основываться на характеристиках потребителя:

его отношении к сложности продукта и связанному с ним риску, а также учитывать финансовые задачи, знания, возможности и опыт потребителя.

Потребители должны быть проинформированы о важности предоставления поставщиками финансовых услуг существенной, точной и доступной информации.

Согласно закону о защите прав потребителей, поставщики финансовых услуг должны предоставлять необходимую информацию и о услугах и о своей деятельности. Однако понятие «необходимой информации» далее не раскрыто и не всегда находит отражение в специальных законах по отдельным секторам финансового рынка.

Даже в сфере кредитования, защите прав потребителей в которой уделено наибольшее внимание в законодательстве Российской Федерации по сравнению с другими финансовыми услугами, принцип открытости не закреплён законодательно. Законопроект «О потребительском кредитовании», обязывающий банки проводить предконтрактное информирование потребителя относительно существенных условий получения, обслуживания и погашения кредита, а также обязывающий банки уведомлять заемщика об изменении условий договора, пока еще не принят. Осложняет ситуацию с прозрачностью и доступностью информации о финансовых услугах их продолжающееся пакетирование.

В ряде стран используются типовые договоры на финансовом рынке. Например, в Польше Управление конкуренции и защиты потребителей осуществляет контроль используемых типовых договоров на финансовом рынке и размещает на своем сайте Реестр положений, запрещенных к использованию в типовых договорах.

Положительным является и тот факт, что Правительство Российской Федерации отмечает важность внедрения и развития принципа прозрачности на финансовом рынке в Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года⁴². Согласно этой Стратегии одной из приоритетных задач развития

⁴² Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043-р.

финансового рынка, которую необходимо решить до 2020 года, названа задача повышения прозрачности российского финансового рынка. В частности, для решения этой задачи предлагается разработать механизмы эффективного раскрытия информации на финансовом рынке и усилить контроль за рекламой на финансовом рынке.

Стратегия развития банковского сектора в Российской Федерации до 2015 года предполагает совершенствование требований к кредитным организациям о раскрытии информации о своей деятельности, а также о квалификации и деловом опыте их руководителей.

Проект стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года предусматривает ряд мероприятий по увеличению прозрачности на страховом рынке: раскрытие информации на сайтах субъектов страхового дела, консультирование потребителей по всем пунктам страхового договора, перевод всех страховых организаций на отчетность по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО) и введение в обязанности органов страхового надзора обязанности по мониторингу финансовой устойчивости страховщиков; стимулирование и совершенствование регулирования деятельности актуариев, сюрвейеров, аварийных комиссаров, которые соответственно предоставляют информацию об основаниях для применения конкретного тарифа, оценивают риски и страховой ущерб.

Таким образом, еще предстоит законодательное утверждение обязательных сведений, которые должны предоставлять об услугах и своей деятельности каждый из поставщиков финансовых услуг, а также внедрение принципа беспристрастного консультирования и предконтрактного раскрытия информации для потребителей финансовых услуг.

Финансовое образование и просвещение

Финансовое образование и просвещение должны осуществляться всеми имеющими отношение к этим видам деятельности субъектами экономики, а также потребителям должна быть легкодоступна четкая информация относительно защиты

потребителей, правах и обязанностях. Должны быть разработаны соответствующие механизмы, позволяющие существующим и будущим потребителям: развивать знания, навыки и уверенность относительно должным образом осознаваемых рисков, включая финансовые риски и возможности; делать осознанный выбор; знать, куда обратиться за помощью, и принимать эффективное участие в улучшении собственного финансового благосостояния.

Необходимо поощрять предоставление возможности получения универсального финансового образования или информации с целью углубления знаний потребителей, особенно для социально уязвимых групп населения.

Финансовое образование и просвещение, с учетом национальных особенностей, должны поощряться в качестве части более широкой системы защиты прав потребителей финансовых услуг и стратегии образования, должны распространяться посредством системы разнообразных и целесообразных каналов, и должны начинаться с ранних лет и быть доступны на протяжении всех жизненных этапов. Особые программы и подходы к финансовому образованию должны быть нацелены на социально уязвимые группы потребителей финансовых услуг.

Необходимо побуждать всех имеющих отношение к данной сфере деятельности субъектов экономики внедрять международные принципы и директивы относительно финансового образования, разработанные Международной сетью финансового образования ОЭСР (INFE OECD – International network of Financial Education OECD). Национальные институты и соответствующие международные организации должны собирать дополнительную национальную и международную сопоставимую информацию относительно финансового образования и просвещения в целях достижения и увеличения эффективности подходов к финансовому образованию.

В последние годы повышенное внимание уделяется вопросам повышения уровня финансовой грамотности населения во всех странах мира.

В 2008 году ОЭСР создала Международную сеть по финансовому образованию (International Network on Financial Education, INFE),

призванную содействовать распространению финансового образования, обмену передовой практикой, формированию и распространению международных принципов финансового образования. Правительства многих стран мира стали разрабатывать национальные стратегии и программы повышения финансовой грамотности граждан. Такие программы разработаны в Великобритании, США, Канаде, Австралии, Германии, Польше и других странах.

Повышение уровня информированности граждан о возможностях инвестирования сбережений и обеспечение эффективной системы раскрытия информации на финансовом рынке заложены в числе основных мероприятий по реализации задач Стратегии развития финансового рынка до 2020 года. В апреле 2011 года в Российской Федерации состоялся запуск масштабного Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», который будет реализован в течение 5 лет. Конечной целью данного Проекта является повышение уровня финансовой грамотности российских граждан. Основными компонентами проекта являются разработка стратегии повышения финансовой грамотности, мониторинг и оценка уровня финансовой грамотности и защиты прав потребителей; создание потенциала в области повышения финансовой грамотности; разработка и реализация образовательных программ и информационных кампаний по повышению финансовой грамотности и защита прав потребителей финансовых услуг.

Проект Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года содержит еще более широкий перечень предстоящих мероприятий по содействию финансовому образованию и просвещению, включающие создание комплексной системы подготовки и переподготовки кадров; системы информирования граждан по всем возможным каналам о разновидностях страховых услуг и соответствующих рисков, а также комплекса мероприятий по регулярной просветительской и разъяснительной работе.

Нереализованной остается возможность внедрения доступных для молодежи образовательных программ по финансовым услугам.

«Экономика» как школьный предмет остается предметом по выбору и в силу введения новых образовательных стандартов, согласно которым только 3 предмета по выбору может выбрать ученик (как правило, выбор осуществляется согласно специализации выбранного выпускником высшего учебного заведения) финансовые знания могут остаться недоступными для молодежи.

Ответственное деловое поведение поставщиков
финансовых услуг и уполномоченных агентов

Поставщики финансовых услуг и уполномоченные агенты должны поставить себе целью работать наилучшим образом в интересах покупателей и быть ответственными за поддержание защиты прав потребителей финансовых услуг. Поставщики финансовых услуг также должны отвечать и отчитываться за действия уполномоченных ими агентов.

В зависимости от характера сделки и основываясь на информации, прямо предоставляемой потребителями, поставщики финансовых услуг должны оценивать взаимосвязанные финансовые ресурсы, обстоятельства и потребности своих потребителей до заключения соглашения о предоставлении им продукта, консультации или услуги. Кадры (особенно те, которые вовлечены в прямой контакт с потребителями) должны быть правильно обучены и подготовлены. В тех случаях, когда возникает конфликт интересов, поставщики финансовых услуг и их уполномоченные агенты должны гарантировать предоставление полной информации, иметь в наличии внутренние механизмы урегулирования таких конфликтов, или должны отказаться от предоставления продукта, консультирования или услуги.

Структура оплаты труда кадров, как поставщиков финансовых услуг, так и их уполномоченных агентов, должна быть спроектирована таким образом, чтобы стимулировать ответственное деловое поведение, справедливое отношение к потребителям и предотвращение конфликтов интересов. Структура оплаты труда кадров должна быть по возможности открыта потребителям, например, в случаях, когда потенциальные конфликты интересов невозможно урегулировать или предотвратить.

Следует признать, что деловое поведение поставщиков финансовых услуг в Российской Федерации эволюционирует медленно. Более 10 лет не принимается закон о потребительском кредите, во многом благодаря существованию противоречий интересов заемщиков и банков. Только в октябре 2011 года были приняты поправки⁴³ в Гражданский кодекс Российской Федерации, позволяющие без штрафов производить досрочное погашение кредита.

Ассоциация российских банков активно выступает против вступления в силу в январе 2014 г. нормы закона «О национальной платежной системе»⁴⁴ об ответственности банка о списании средств со счета клиента с использованием электронного средства платежа. Данная норма предусматривает, что при сообщении клиента в течение суток после получения уведомления о транзакции, в результате которой денежные средства были списаны со счета без его согласия, банк будет обязан в течение суток возместить ему утраченные средства, если не докажет, что клиент нарушил порядок использования электронного средства платежа. Такой принцип лежит в основе международной законодательной практики по данному вопросу.

Необходимо отметить, что в Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 года указано, что будет осуществляться пересмотр кодекса корпоративного поведения на финансовом рынке. В Проекте Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года предусматривается введение приоритета удовлетворения потребностей в защите имущественных интересов всех категорий потенциальных страхователей перед прибыльностью бизнеса. Однако, улучшение делового поведения финансовых организаций в России требует пристального внимания со стороны всех участников финансового рынка.

Из лучших международных практик по данному вопросу следует отметить опыт США. В США с 1916 года функционирует Бюро по

⁴³ Федеральный закон от 19.11.2011. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 809 и 810 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации»

⁴⁴ Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О национальной платежной системе».

улучшению деловой практики (Better Business Bureau, BBB). Бюро занимается распространением наилучших принципов деловой практики и защитой потребителей от мошеннической и вводящей в заблуждение деловой практики, является центром разрешения споров между потребителями и бизнесом, ведет просветительскую работу. Это бюро ведет самую известную в США бесплатную и открытую потребительскую базу данных о фирмах, которые строго соблюдают установленные стандарты в своей деятельности. На текущий момент эта база данных содержит информацию о 4 млн компаний.

Защита потребительских активов от мошенничества и от неправомерного использования

Существенная информация, механизмы контроля и защиты должны обстоятельно и с высокой степенью безусловности защищать депозиты, сбережения, и другие подобные финансовые активы потребителей, включая защиту от мошенничества и неправомерных присвоения и использования.

Мошенничество в финансовом секторе существует во всем мире. Например, по официальным данным в Великобритании общий объем потерь страны от мошенничества в финансовом секторе составляет порядка 3,6 млрд фунтов в год, из них порядка 2 млрд фунтов – потери банков. Мошенничество все еще широко распространено на финансовом рынке России, этот момент даже отмечен в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации до 2015 года. Однако оценить его масштабы довольно сложно. Банк России планирует опубликовывать статистику по банковскому мошенничеству, начиная с 2013 года. На данный момент экспертами отмечается рост мошенничества в финансовом секторе, в частности в разы растет мошенничество с банковскими картами. Тем не менее, в направлении борьбы с мошенничеством в России продолжают предприниматься новые шаги. Принятый в 2011 году закон о национальной платежной системе, установил, что в случаях мошенничества и неправомерного присвоения средств потребителя с помощью электронного средства платежа, банк производит возмещение утраченных средств клиенту (если соблюдены сроки подачи заявления о неправомерной транзакции и не доказано банком обратное).

Принятый в 2010 году закон о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации⁴⁵ зафиксировал понятие инсайдерской информации и ввел основные принципы противодействия использованию недобросовестных практик в сфере ценообразования на финансовом рынке. В перспективе, согласно Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 года, предстоит урегулирование вопроса ответственности регистраторов и депозитариев при несанкционированном списании ценных бумаг со счета владельца, а также расширение практики информирования потребителей в СМИ о недобросовестной деятельности на финансовом рынке. На рынке банковских услуг, в соответствующей стратегии, закреплена предложение об установлении обязанности и ответственности руководителя кредитной организации по обеспечению сохранности ее электронных баз данных, что способствует снижению рисков кредиторов при банкротстве кредитных организаций. Проект Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года предусматривает внедрение механизмов и способов взыскания необоснованно сбереженных страхователем сумм в связи с неисполнением страхового договора.

В 2012 году в Уголовном кодексе Российской Федерации была внесена глава о страховом мошенничестве, что было чрезвычайно актуально, поскольку страховое мошенничество имеет ряд специфических особенностей. Однако, в международной практике помимо специального понятия в уголовном кодексе для страхового мошенничества, существуют и специализированные организации, способствующие противодействию именно страховому мошенничеству. Например, борьбу с мошенничеством в страховой сфере Канады осуществляет Страховое бюро Канады (Insurance Bureau of Canada, IBC) при содействии общественного движения «Стоп преступлениям» (Crime Stoppers). Этой организацией еще в 1995 году был разработан документ «Лучшая практика по борьбе с

⁴⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

мошенничеством», который содержит комплекс рекомендаций по деловому поведению, сокращающему возможности осуществления мошенничества. Страховое бюро Канады имеет доступ к базе данных по преступлениям в страховой сфере, на основе этих данных бюро осуществляет обзоры изменений в сфере страховых преступлений, выявляет основные тенденции в страховом мошенничестве. В США страховому мошенничеству противодействуют некоммерческая организация Бюро по преступлениям в сфере страхования (National Insurance Crime Bureau, NICB).

Защита конфиденциальности данных и информации о потребителе

Финансовая и личная информация потребителя должна быть защищена посредством соответствующих контрольных и защитных механизмов. Механизмы должны закреплять определенные цели, для которых собирается, обрабатывается, хранится и предоставляется (особенно третьим лицам) информация. Механизмы должны также подтверждать право потребителя быть проинформированным о раскрытии его данных, о предоставлении доступа к его данным, а также право на исправление и удаление ошибочно или незаконно собранных или обработанных данных.

В Российской Федерации действует закон о персональных данных⁴⁶. В рамках этого закона созданы механизмы защиты, обработки, хранения и предоставления информации. Однако этот закон недостаточно учитывает специфику работы российских организаций и их отраслевую специфику. Следует отметить чрезвычайную затратность для бюджета исполнения этого закона. Существуют также опасения относительно того, что однотипные средства для защиты, спущенные сверху, любого типа информации облегчают задачу злоумышленникам по взлому закрытых баз данных⁴⁷. Данный закон не так давно вступил в силу в Российской Федерации и потому предстоит еще существенная работа по

⁴⁶ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «О персональных данных».

⁴⁷ «О защите персональных данных», Аналитический вестник Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, № 24 (436) 2011 г.

выявлению недостатков принятого закона и их устранения путем редактирования закона.

В качестве передовой международной практики можно отметить создание специализированных органов, отвечающих за соблюдение законов о защите персональных данных. Например, в Великобритании создано специализированное Информационное бюро комиссара (Information Commissioner's Office, ICO). Это бюро содействует потребителям в защите права на информацию, обеспечения прозрачности информации государственных органов, контроля сохранения персональных данных. Его сотрудники занимаются рассмотрением соответствующих жалоб, консультируют физические лица и организации и принимают соответствующие меры при нарушениях законодательства.

Рассмотрение жалоб и возмещение вреда

Процессы судопроизводства должны гарантировать потребителям доступ к корректным процедурам рассмотрения жалоб и механизм возмещения ущерба, которые должны быть доступными, в том числе и материально, независимыми, справедливыми, подотчетными, своевременными и эффективными. Такие механизмы не должны обязывать потребителей нести большие расходы, предусматривать отсрочки или быть обременительными для потребителей. Согласно сказанному выше, поставщики финансовых услуг и их уполномоченные представители должны иметь в наличии механизмы рассмотрения жалоб и возмещения ущерба. Должны быть доступны независимые инстанции, в которые потребители могут обратиться за помощью по вопросу возмещения ущерба, если такие вопросы разрешаются неэффективно поставщиками финансовых услуг или их уполномоченными представителями посредством внутренних механизмов урегулирования конфликтов. Как минимум, совокупная информация относительно жалоб и их разрешения должна быть публичной.

Закон Российской Федерации о защите прав потребителей в статье 17 «Судебная защита прав потребителей» устанавливает, что защита прав потребителей осуществляется судом. При этом потребитель имеет право выбора, в какой суд обращаться (по месту жительства или пребывания потребителя, по месту нахождения

организации/жительства предпринимателя, или по месту заключения или исполнения договора). Истец освобождается от уплаты государственной помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Более того, потребитель может обратиться за бесплатной консультацией в органы Роспотребнадзора или общественные организации потребителей.

В качестве актуальной международной тенденции в этом направлении следует отметить развитие служб финансовых омбудсменов. В частности, в США существуют Объединение федеральных омбудсменов и Ассоциация омбудсменов соединенных штатов, отдел омбудсмана в Бюро защиты потребителей финансовых услуг; в Польше - сеть районных и муниципальных омбудсменов (порядка 370 омбудсменов), Банковский омбудсмен, Страховой омбудсмен; в Великобритании – Служба финансового омбудсмана, Пенсионный омбудсмен; в Германии - Служба омбудсмана в сфере страхования личного здоровья и медицинского страхования, Служба страхового омбудсмана, омбудсмены при банковских ассоциациях, финансовых регулирующих органах.

Конкуренция

Необходимо поощрять функционирование национальных и международных конкурентных рынков в целях предоставления потребителям большего выбора финансовых услуг и создания конкурентного давления на поставщиков, чтобы те предлагали конкурентные продукты, повышали их инновационность и поддерживали высокий уровень качества услуг. Потребители должны быть способны найти, сравнить и по возможности осуществить с легкостью и по разумной и объявленной стоимости выбор между продуктами и поставщиками.

Депозитный рынок, кредитование, страхование – все эти сферы, если их сравнивать с другими сферами российской экономики, отличаются достаточно высоким уровнем конкуренции.

Основной целью Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 года считается «качественное повышение конкурентоспособности российского финансового рынка», что планируется реализовывать посредством решения ряда задач, среди которых: повышение емкости и прозрачности

финансового рынка Российской Федерации, обеспечение эффективности рыночной инфраструктуры, формирование благоприятного налогового климата для его участников; совершенствование правового регулирования на финансовом рынке. Развитие конкуренции во всех сегментах финансового сектора также отмечено в числе обязательных мероприятий в рамках Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года.

На саммите Группы двадцати в Мексике в Лос-Кабос, 18-19 июня 2012 года было проведено обсуждение положений Международной сети агентств по защите прав потребителей финансовых услуг (FinCoNet), а также вопросов ее формальной структуры и финансовой поддержки для обеспечения обмена передовыми методами защиты прав потребителей финансовых услуг. Также был одобрен План действий, представленный Рабочей группой «Группы двадцати» и ОЭСР по разработке эффективных методов, способствующих реализации Принципов высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг.

На встрече министров финансов и управляющих центральными банками стран «Группы двадцати» в Москве 15-16 февраля 2013 года было зафиксировано, что к Санкт-Петербургскому саммиту Группы двадцати ожидается доклад Международной сети агентств по защите прав потребителей финансовых услуг (FinCoNet) о надзорных инструментах и лучших практиках защиты потребителей с целью содействия надзорным органам на основе глобального исследования в области защиты прав потребителей финансовых услуг Всемирного банка.

3.3. Развитие деятельности Евразийского экономического сообщества

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) представляет международной экономической организации, созданной для эффективного продвижения Сторонами процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства. Договор об учреждении ЕврАзЭС вступил в силу с 10 октября 2001 года. Членами ЕврАзЭС являются 5 стран Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан. Статус наблюдателя имеют

Украина, Молдова, Армения, Межгосударственный авиационный комитет (МАК), Евразийский банк развития (ЕАБР). ЕврАзЭС создана соответствии с принципами ООН и нормами международного права и обладает международной правосубъектностью. В 2003 году Евразийское экономическое сообщество получило статус наблюдателя в генеральной Ассамблее ООН.

Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС разработала типовые проекты таких законов, как закон о защите прав потребителей⁴⁸ и закон о защите вкладов физических лиц в кредитно-денежных организациях⁴⁹.

Одним из направлений деятельности ЕврАзЭС является создание общего страхового рынка, и, соответственно, разработка и принятие общих мер по защите прав и участников общего страхового рынка⁵⁰. Успешным шагом в этом направлении стало заключение 16 марта 2010 года соглашения о сотрудничестве четырех российских и белорусских страховых союзов.

Еще одним направлением деятельности ЕврАзЭС является повышение финансовой грамотности населения, посредством создания национальных программ повышения финансовой грамотности и планируемого учреждения международного органа в рамках ЕврАзЭС, который будет координировать усилия стран в данном направлении. На 26ом заседании Совета руководителей центральных (национальных) банков государств-участников ЕврАзЭС были рассмотрены вопросы развития банковского сектора государств-участников ЕврАзЭС и вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг, была выработана рекомендация продолжить работу по совершенствованию законодательной и нормативной правовой базы стран Сообщества и внедрению

⁴⁸ Приложение к постановлению МПА ЕврАзЭС от 26.05.06 № 7-12 Типовой проект законодательного акта «О защите прав потребителей».

⁴⁹ Приложение к постановлению совместного заседания постоянных комиссий МПА ЕврАзЭС от 13.04.05 № 14 Типовой проект законодательного акта «О защите вкладов физических лиц в кредитно-финансовых организациях».

⁵⁰ Протокол о создании общего страхового рынка государств - членов Евразийского экономического сообщества, размещен на сайте ЕврАзЭС 27.11.2009 (<http://www.evrazes.com/docs/view/226>).

передовой практики в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

Таким образом, предпринимаемые и планируемые действия авторитетных международных организаций создают благоприятные возможности для активизации участия Роспотребнадзора в международном сотрудничестве по разработке и реализации согласованных практических подходов к улучшению защиты прав потребителей финансовых услуг, повышению уровня грамотности населения и расширению доступности финансовых услуг.

4. Тенденции развития финансового рынка и прогноз рисков для потребителей финансовых услуг

Данный раздел Доклада является принципиальным для выявления проблем защиты прав потребителей финансовых услуг и определения направления ее дальнейшего совершенствования. В первом подразделе представлено описание текущего состояния и проблем развития финансового рынка России и его основных сегментов по итогам 2012 года, а во втором – возможные существенные риски для потребителей финансовых услуг, возникающие из сложившихся тенденций развития российской экономики и финансового рынка.

4.1. Текущее состояние и тенденции развития финансового рынка

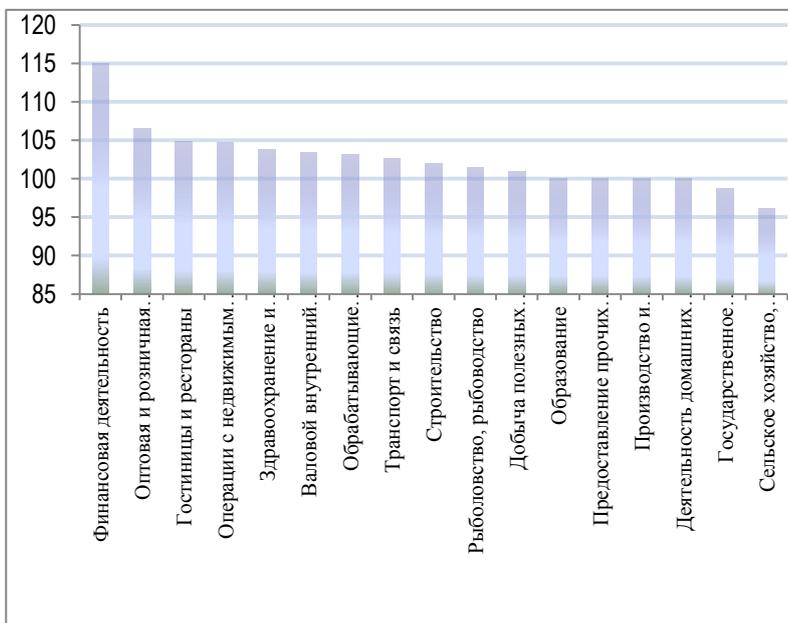
Общая характеристика финансового рынка в 2012 году

В 2012 году российский финансовый рынок развивался в условиях роста российской экономики, который, однако, несколько замедлил свою динамику по сравнению с предыдущими годами. Негативное влияние нестабильной конъюнктуры зарубежных товарных и финансовых рынков, более осторожного отношения глобальных инвесторов к риску компенсировалось достаточно уверенным ростом внутреннего потребления, а также динамичным развитием розничного финансового рынка.

Достаточно показательной была динамика валовой добавленной стоимости по такому виду экономической деятельности, как «Финансовая деятельность» в сравнении с общим показателем роста ВВП в 2012 году и с тем, какие показатели были достигнуты по другим видам экономической деятельности (Рис. 4.1). Финансовая деятельность показала в 2012 году рекордный прирост на 15%, в целом же ВВП вырос на 3,4%. На втором месте по росту – «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования» - плюс 6,5%. Данный показатель представляется важным для объективной оценки происходящих изменений, которые могут

оказать влияние на повышение рисков для потребителей финансовых услуг и усложнение решения задач защиты прав и интересов потребителей. Столь быстрый темп роста финансового рынка свидетельствует о повышении актуальности эффективного функционирования системы защиты прав потребителей. Хотя рост финансовой деятельности и не приводит автоматически к большим рискам для потребителей, в условиях остающихся резервов по совершенствованию защиты прав потребителей это является лишним доказательством актуальности своевременного и эффективного решения соответствующих задач.

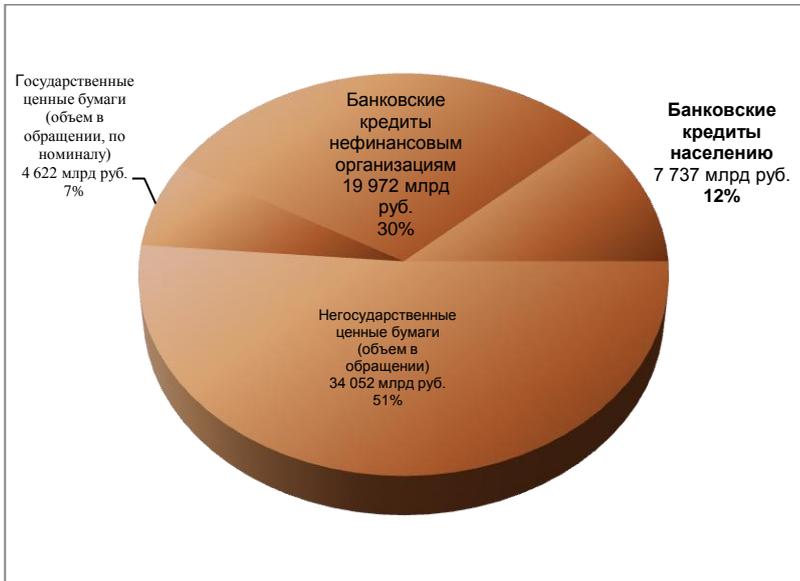
Рис. 4.1. Рост физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности в 2012 г. (в постоянных ценах, в % к 2011 году)



Источник: Росстат

В структуре финансового рынка России доля кредитов населению относительно невелика (Рис. 4.2).

Рис. 4.2. Структура российского рынка капитала (по состоянию на 30.11.2012)



Источник: Банк России.

Российские банки в 2012 г. продолжали расширять кредитование физических лиц и нефинансовых организаций, причем рост розничного кредитного портфеля по сравнению с 2011 г. ускорился, а корпоративного – замедлился (рис. 4.3).

По оценке Банка России, рост реальных доходов и увеличение склонности к потреблению стимулировали спрос населения на кредиты, несмотря на весьма высокий уровень ставок, обусловленный более высокими издержками и рисками розничного кредитования по сравнению с корпоративным кредитованием, а также стремлением банков обеспечить максимальную доходность операций кредитования населения. Банки продолжали ужесточать

ценовые условия кредитования розничных заемщиков. Ухудшение ценовых условий для заемщиков банки компенсировали улучшением отдельных неценовых условий для сохранения конкурентоспособности.

Рис. 4.3. Динамика розничного и корпоративного кредитных портфелей



Источник: Банк России.

Увеличению объема страховых взносов, собранных страховыми организациями в 2012 г., способствовали новые корпоративные программы страхования, рост тарифов по некоторым видам добровольного страхования, а также введение обязательного страхования гражданской ответственности владельцев опасных объектов (см. подраздел «Рынок страховых услуг»).

В целом же российский финансовый рынок в 2012 г. сохранил устойчивость и продолжал выполнять свою функцию по перераспределению финансовых ресурсов в экономике.

Кредитный рынок

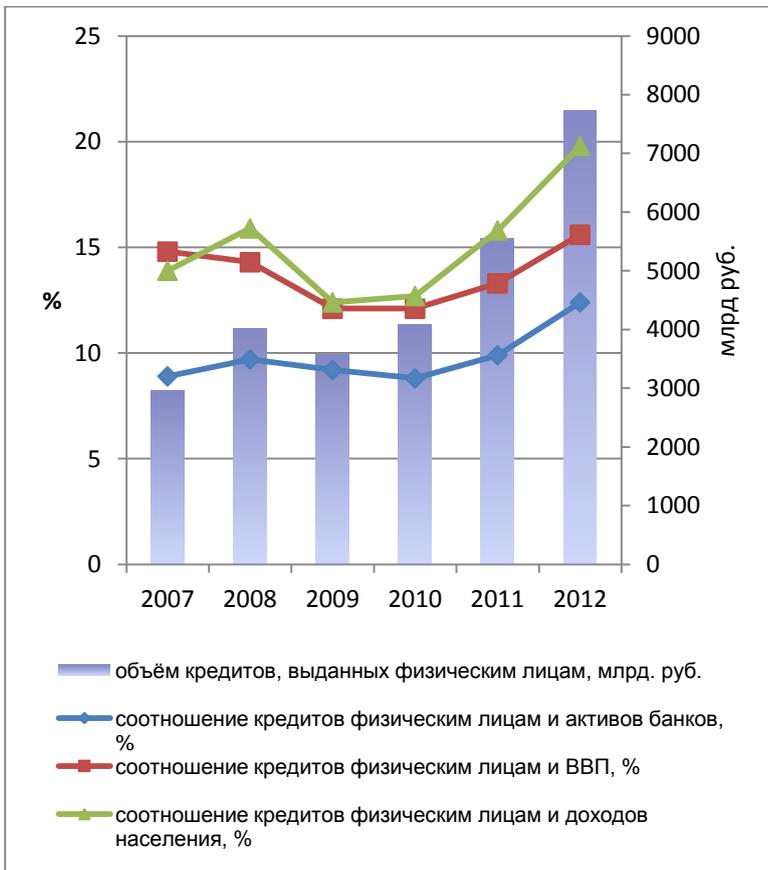
Розничное кредитование в 2012 г. росло быстрее, чем корпоративное и межбанковское кредитование. Объем кредитов физическим лицам, по данным Банка России, за 2012 г. увеличился на 39,4% (за 2011 г. – на 35,9%) и составил 7 737,1 млрд. руб. на 01.01.2013 (рис. 4.4). Доля кредитов этой категории заемщиков в совокупном кредитном портфеле банков увеличилась до 22,8% на 01.01.13 (с 19,3% годом ранее). Подобные результаты объясняются тем, что в связи с достаточно высоким спросом со стороны населения⁵¹ розничное кредитование представляет собой один из самых доходных сегментов банковского бизнеса.

Основной прирост в сегменте кредитования физических лиц в 2012 г. обеспечили крупнейшие банки. За 2012 г. 30 крупнейших банков нарастили розничный кредитный портфель на 48,5%, что превышает средний показатель по банковскому сектору. Доля этой группы банков в общем объеме кредитов физическим лицам по итогам 2012 г. составила 73,6%, а в приросте розничного кредитного портфеля – 85%. По объемам кредитования физических лиц лидерами были крупнейшие госбанки, и в первую очередь, ОАО «Сбербанк России».

По оценкам, приводимым в «Обзоре финансового рынка» Банка России за 2012 год, особенности финансового поведения населения РФ на кредитном рынке в 2012 г. отчасти определялись его стремлением привлечь кредит на имеющихся условиях в ожидании их возможного ужесточения. По данным Росстата, в 2012 г. заметно увеличились реальные доходы населения - на 4,2% по сравнению с соответствующим показателем 2011 года.

⁵¹ В частности, согласно индексу финансовых настроений ОАО «Сбербанк России», склонность населения к покупкам в кредит в течение большей части 2012 г. имела тенденцию к росту (хотя и неустойчивую).

Рис. 4.4. Объём кредитов и прочих средств, предоставленных физическим лицам, включая просроченную задолженность, и их соотношения с некоторыми макроэкономическими показателями (по состоянию на конец года)



Источник: Банк России

Соотношение выданных физическим лицам кредитов и ВВП в России (12,4%), хотя и достигло максимального значения за последние несколько лет (рис. 4.5), но пока еще остаётся заметно ниже, чем в развитых странах⁵². Доля кредитов населению в банковских активах также продолжает расти. При этом соотношение выплат по кредитам и доходов населения в России уже составляет, по данным Банка России⁵³, 19,8%, в то время как в развитых странах этот показатель не превышает 10%. Кроме того, необходимо учесть замедление экономического роста к концу 2012 г. – началу 2013 года. Таким образом, для банков возрос риск невозврата кредитов физических лиц в условиях, когда доля этих кредитов в активах банков увеличилась. Если эта тенденция сохранится, может возникнуть угроза устойчивости всего банковского сектора.

Розничное кредитование оставалось одним из наиболее конкурентных сегментов рынка банковских услуг. Основными инструментами конкурентной борьбы банков за заемщиков являлись: внедрение новых кредитных продуктов для физических лиц, упрощение процедуры оформления розничных кредитов, смягчение требований к обеспечению кредитов и увеличение максимальных сумм потребительского кредита⁵⁴. Банки, гонимые за прибыльностью и долей рынка, способствуют росту собственных среднесрочных и долгосрочных рисков в части невозврата кредитов физическими лицами. В то же время многие банки, включая крупнейшие, в 2012 г. повышали процентные ставки по отдельным видам кредитов физическим лицам. Средневзвешенные процентные ставки по рублевым краткосрочным кредитам физическим лицам в 2012 г. несколько снизились (за счёт снижения ставок по кредитам на срок от 3 месяцев до года), а по долгосрочным кредитам –

⁵² По данным МВФ и Всемирного банка, в США общая задолженность населения перед финансовыми институтами превышает 150%, в странах Западной Европы – около 100%, Центральной и Восточной Европы – свыше 50% ВВП. Значительная часть этого долга приходится на жилищный кредит. Например, в США доминирует ипотечное кредитование, и лишь пятая часть задолженности граждан приходится на другие виды кредитования.

⁵³ Обзор банковского сектора Российской Федерации, № 124, февраль 2013 года.

⁵⁴ Изменение условий банковского кредитования в I – IV кварталах 2012 г. «Изменение условий банковского кредитования» ежеквартально проводимое Банком России обследование 63 крупнейших банков.

несколько повысились. Ставки в иностранной валюте снизились как для краткосрочных, так и для долгосрочных кредитов. По рублевым кредитам физическим лицам на срок до 1 года и на срок свыше 1 года средневзвешенные процентные ставки в декабре 2012 г. составили 23,7 и 19,7% годовых соответственно, что существенно превысило уровень потребительской инфляции, составившей в 2012 г. 6,6%. Таким образом, существует значительный потенциал для участников финансового рынка по снижению ставок по розничным кредитам.

Самые высокие темпы роста в розничном сегменте кредитного рынка в 2012 г. наблюдались в потребительском кредитовании. Объем потребительских кредитов за январь-октябрь 2012 г. увеличился более чем на 45%, в основном за счет опережающей динамики кредитов наличными и кредитных карт⁵⁵.

По состоянию на 01.11.2012 более 60% розничного кредитного портфеля приходилось на потребительские (как правило, необеспеченные) кредиты. Потребность в дальнейшем расширении банками клиентской базы усиливала в 2012 г. конкуренцию между ними, а также между банками и микрофинансовыми организациями в сегменте потребительских, в том числе необеспеченных, кредитов. Многие банки активно расширяли линейку потребительских кредитов, стараясь максимально повысить их привлекательность для заемщиков, смягчали отдельные неценовые условия их предоставления. Стремясь сохранить высокую маржу при ограниченном наборе наиболее надежных заемщиков, ряд банков повышал процентные ставки по этим кредитам.

За 2012 год объем выданных ипотечных жилищных кредитов (ИЖК) возрос на 39,3% и достиг 1 072 млрд руб. (по состоянию на 01.01.2013), при этом задолженность по кредитам составила 2 111,9 млрд рублей. Доля просроченной задолженности по ИЖК оставалась небольшой и составила 2,3% в целом по рынку, однако, в сегменте валютных ипотечных кредитов ситуация значительно хуже (доля просроченной задолженности составила, по данным Банка России, 13%).

⁵⁵ По данным Банка России.

По состоянию на 01.01.2013 было выдано около 740 тыс. ипотечных кредитов. Отношение объема этих кредитов к ВВП в России составило 3,2%, в то время как в странах ЕС – более 45%, США – почти 65%, а в Нидерландах – свыше 100%⁵⁶. На динамике ипотечного рынка в 2012 г. позитивно отразилась активность банков, внедрявших новые программы ипотечного кредитования. Поддержку рынку обеспечил и старт продаж новых строящихся объектов в регионах, в частности, в Подмоскowie в условиях расширения границ г. Москвы. Благодаря принятию в конце 2011 г. новых правил обращения взыскания на имущество заемщика заметно улучшилось качество залогов по ипотечным кредитам.

Сдерживающее влияние на развитие ипотечного рынка со второй половины 2012 г. оказывало повышение процентных ставок по ИЖК отдельными (в том числе и крупнейшими) банками. Основными кредиторами ипотечного рынка оставались госбанки и ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (далее – АИЖК). В отдельные месяцы 2012 г. почти 65% общего объема задолженности по ИЖК приходилось на три ведущих госбанка – Сбербанк России, Банк ВТБ 24 и Газпромбанк.

В 2012 г. достаточно устойчиво развивался рынок автокредитования, поддерживаемый значительными объемами продаж автомобилей. Объем задолженности физических лиц по автокредитам за январь-октябрь 2012 г. возрос на 17,8% (за тот же период 2011 г. – на 17,3%). По экспертным оценкам, приводимым в «Обзоре финансового рынка» Банка России за 2012 год, более 45% автомобилей в России покупалось с использованием банковских кредитов. Активность банков, представляющих автопроизводителей, а также отмена государственной программы льготного автокредитования стимулировали в 2012 г. развитие конкуренции и дальнейшую либерализацию условий на рынке автокредитования. Ужесточение банками процентной политики в розничном сегменте кредитного рынка во второй половине 2012 г. выразилось в росте ставок и по автокредитам.

⁵⁶ По данным МВФ и Всемирного банка.

Индекс кредитного здоровья населения (FICO Credit health index)⁵⁷ в III квартале 2012 г. по сравнению с I кварталом уменьшился на 2 пункта и составил 111 пунктов, что свидетельствует о необходимости осуществления банками более тщательного мониторинга клиентской базы и отбора потенциальных заемщиков. Ожидаемое формирование правовой базы банкротства физических лиц⁵⁸ должно позволить банкам проводить более адекватную политику розничного кредитования, а у граждан появится возможность обращаться в арбитражный суд за защитой от неправомерных действий кредиторов.

В 2012 г. российские банки весьма активно работали с проблемной задолженностью своих клиентов посредством передачи процедур взыскания задолженности на аутсорсинг или продажи портфеля задолженности. Как следствие, рынок аутсорсинга (передачи третьим лицам процедур взыскания) в 2012 г., по данным Банка России, демонстрировал стабильный рост, а рынок цессии (переуступки третьим лицам прав требования) по сравнению с ним развивался еще более высокими темпами. Последнее вызывает озабоченность Роспотребнадзора, позиция которого состоит в том, что деятельность соответствующих агентств является незаконной и ущемляет права потребителей. В портфелях просроченных кредитов, выставленных банками на продажу, в 2012 г. преобладали долги населения по кредитным картам, кредитам на покупку товаров и иным потребительским кредитам. Наибольшую долю в портфелях просроченных долгов составляли просроченные кредиты от 1 до 2 лет⁵⁹.

⁵⁷ Рассчитывается ОАО «Национальное бюро кредитных историй» совместно с компанией FICO (Fair Isaac Corporation, USA) с учетом доли «плохих» заемщиков – физических лиц в их общем количестве (bad rate). В качестве «плохих» заемщиков рассматриваются физические лица, не погасившие просроченную задолженность в течение 60 и более дней. Первое значение bad rate (11,28%) соответствует базовому значению индекса, равному 100 пунктам (июль 2009 г.). Индекс масштабирован таким образом, что его уменьшение на 20 пунктов означает удвоение bad rate, а увеличение на 20 пунктов – уменьшение bad rate вдвое.

⁵⁸ В ближайшее время планируется принятие поправок в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)», касающихся банкротства физических лиц.

⁵⁹ По оценкам ЗАО «Секвойя Кредит Консолидейшн» и Агентства взысканий Filbert.

Суммируя сказанное выше, можно заключить, что развитие розничного кредитного рынка в 2012 г. характеризовалось, прежде всего, ускорением по сравнению с 2011 г. роста объемов кредитования банками населения по сравнению с замедлением роста корпоративного кредитного портфеля. Отдельные условия банковского кредитования в 2012 г. несколько ужесточились, но в основном это касалось кредитов нефинансовым организациям. В розничном сегменте кредитного рынка изменение неценовых условий кредитования в худшую для заёмщиков сторону сдерживалось высоким уровнем конкуренции между банками. Качество совокупного кредитного портфеля банков в 2012 г. несколько ухудшилось, в первую очередь, из-за роста просроченной задолженности по кредитам нефинансовым организациям.

Депозитный рынок

Объем вкладов физических лиц⁶⁰ в российских банках за 2012 г. возрос на 20% (за 2011 г. – на 20,9%), до 14 251 млрд руб. (28,8% совокупных банковских пассивов) по состоянию на 01.01.13 (рис. 4.5). Как и в предыдущие годы, значительную часть прироста объема вкладов физических лиц обеспечили вклады на срок свыше 1 года: их объём увеличился на 16,3% при сохранении высокой (хотя и несколько снизившейся по сравнению с предыдущими годами) доли в общем объёме вкладов – 58,9% в 2012 г. Особенностью 2012 г. стали максимальный за всю историю развития банковского сектора рост объема сберегательных сертификатов (в 19,9 раз за 2012 г.) и повышение их доли в суммарном приросте вкладов физических лиц (9,1%).

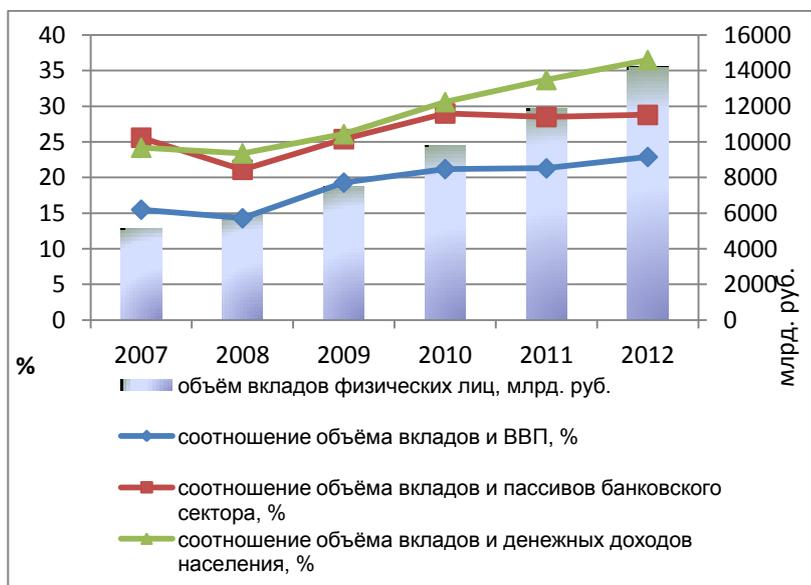
По данным Росстата, за 2012 г. доля сбережений во вкладах и ценных бумагах в структуре использования денежных доходов населения составила 6,3%⁶¹, превывсив показатель аналогичного периода 2011 года на 1 процентный пункт. По экспертным оценкам, приводимым в «Обзоре финансового рынка» Банка России за 2012 год, относительное увеличение доли вкладов в 2012 г. происходило в основном за счет наличных денег. В 2012 г. немного уменьшилась концентрация рынка вкладов физических лиц вследствие небольшого сокращения доли 30 крупнейших банков, прежде всего,

⁶⁰ Включая сберегательные сертификаты.

⁶¹ Сборник «Социально-экономическое положение России», январь 2013 г.

ОАО «Сбербанк России». Указанная группа банков, ввиду доступности альтернативных источников привлечения средств, проводила менее привлекательную по сравнению с другими банками процентную политику на рынке вкладов. У некоторых крупнейших банков в отдельные месяцы 2012 г. наблюдался отток средств населения. В связи с этим в конце 2012 г. 45 из 100 крупнейших банков⁶² повысили процентные ставки по вкладам.

Рис. 4.5. Объем вкладов физических лиц и его соотношение с некоторыми макроэкономическими показателями



Источник: Банк России.

⁶² По данным АСВ.

Наряду с изменениями в процентной политике по вкладам, ОАО «Сбербанк России» несколько раз в течение 2012 г. улучшало ценовые условия привлечения средств населения в сберегательные сертификаты на предъявителя. Доля этого банка как в общем объеме сберегательных сертификатов, так и в их совокупном приросте составила более 95%. Подобный интерес ОАО «Сбербанк России» к сберегательным сертификатам обусловлен потенциалом развития соответствующего сегмента рынка банковских услуг: на данный инструмент сбережений не распространяется действие системы страхования вкладов и отсутствует необходимость обязательных отчислений в фонд страхования вкладов. Основные преимущества сберегательных сертификатов для населения заключаются в повышенной (по сравнению с вкладами с аналогичными условиями) ставке, а также в удобстве их использования и предъявления к погашению.

Размер страховой ответственности (потенциальных обязательств по выплате страхового возмещения) государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) в 2012 г. соответствовал объему вкладов физических лиц в российском банковском секторе. По данным АСВ, за 2012 г. в отношении 14 банков наступил страховой случай, сумма выплаченного страхового возмещения за 3 квартала 2012 г., по данным Банка России, составила 14,1 млрд рублей.

Существенным недостатком действующей в России системы страхования вкладов является сравнительно низкий порог суммы страхового возмещения. На конец 2012 г. она составляла 700 тыс. руб., хотя Агентство по страхованию вкладов было готово поднять планку до 1 млн руб. с начала 2013 года. В этом случае застрахованными оказались бы вклады объемом от 700 тыс. руб. до 1 млн руб., которыми владеют в общей сложности 1,1 миллиона человек. Суммарная величина дополнительной страховой ответственности составила бы в этом случае 900 миллиардов рублей⁶³. В конце апреля 2013 г. соответствующий законопроект, подготовленный Минфином России, был одобрен комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной

⁶³ Данные Агентства по страхованию вкладов.

деятельности, что позволит АСВ в будущем более эффективно способствовать защите интересов вкладчиков.

Таким образом, несмотря на возросшую в 2012 г. потребность банков в более активном привлечении средств от организаций и населения, некоторые показатели динамики и структуры депозитного рынка за этот период уступали или оставались на уровне 2011 года. К концу 2012 г. многие банки улучшили условия по депозитам юридических лиц и вкладам физических лиц.

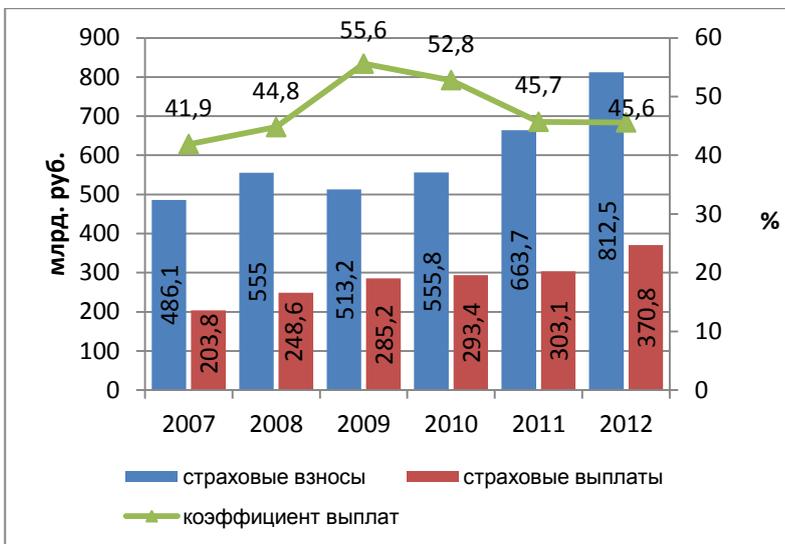
Рынок страховых услуг

По данным 457 страховых организаций, предоставивших отчетность Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР России), в 2012 г. совокупный объем страховых взносов возрос на 21,5% до 812,5 млрд руб. (по сравнению с ростом на 19,4% за 2011 г.)⁶⁴, страховых выплат – на 21,4% до 370,8 млрд руб. (3,3% за 2011 г.). Рынок страхования демонстрировал положительную динамику, начиная с 2010 года (рис. 4.6). На 10 крупнейших страховых организаций в первом полугодии 2012 г. пришлось 59,9% совокупного объема страховых взносов, что на 3,1 процентного пункта больше, чем в первом полугодии 2011 года.

Вследствие ужесточения страховщиками требований к оценке рисков страхования, а также усиления контроля над деятельностью страховых посредников, участвующих в привлечении клиентов, коэффициент выплат, который характеризует отношение страховых выплат к взносам, в 2012 г. почти не изменился и составил 45,6% по состоянию на 31.12.2012. Это одно из самых низких значений показателя за последние несколько лет. Объем взносов по добровольным видам страхования в 2012 г. увеличился на 18,8% и составил 662,3 млрд руб. (что соответствует 81,5% всех страховых взносов). Для сравнения: в 2011 г. прирост составил 14,3% (рис. 4.7). Основная часть прироста взносов по добровольным видам страхования пришлась на страхование жизни, взносы по которому выросли за 2012 г. на 51,1%. Рост объема страховых выплат был наибольшим также по страхованию жизни (на 72,7%). Значимую долю в приросте выплат составило страхование имущества: прирост выплат по этому направлению составил 23,9%.

⁶⁴ Без учета обязательного медицинского страхования.

Рис. 4.6. Динамика основных показателей страхового рынка в России в 2007-2012 гг.



Источники: Банк России, ФСФР России

По итогам 2012 г. объем взносов по обязательным видам страхования возрос на 35%, несколько замедлившись во втором полугодии. Рост произошёл в основном за счет страхования гражданской ответственности владельцев опасных объектов: с 1 января 2012 г. было введено обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте. Удельный вес взносов по обязательным видам страхования в суммарном объеме страховых взносов возрос более чем вдвое и составил 18,5%. Рост продаж автомобилей в сочетании с повышением в 2011 г. рядом страховщиков поправочных страховых коэффициентов обеспечил значительный прирост взносов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) – на 17,1%. Также в середине 2012 г. было введено обязательное страхование

гражданской ответственности перевозчика⁶⁵, что привело к росту взносов в данном секторе в 3,8 раз и будет способствовать дальнейшему росту в секторе обязательного страхования.

Рис. 4.7. Динамика страховых платежей по видам страхования в России в 2007-2012 гг.



Источники: Банк России, ФСФР России.

Рентабельность собственных средств страховых организаций в 2012 г. выросла и составила 10%⁶⁶, в основном под влиянием снижения операционных издержек и расходов на страховых посредников у крупных и средних страховых организаций. На рентабельности собственных средств небольших страховых организаций в анализируемый период негативно отразились расходы на увеличение уставного капитала, а также усиление конкуренции в некоторых сегментах добровольного

⁶⁵ Федеральный закон от 14 июня 2012 г. №67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» предусматривает возмещение вреда, причиненного пассажирам, независимо от вида транспорта, в размере до 2 млн рублей.

⁶⁶ По данным рейтингового агентства «Эксперт РА».

страхования. Прибыль страховщиков от инвестирования средств страховых резервов в анализируемый период по сравнению с первым полугодием 2011 г. увеличилась на 10%⁶⁷. Ужесточение с 01.01.2012 законодательных требований к капитализации страховых организаций (увеличение нормативных требований к величине собственного капитала в 4 раза) стало основной причиной сокращения их количества 2012 г. на 121 организацию, до 458 по состоянию на 31.12.2012 г. Совокупный уставный капитал достиг 208 млрд рублей. Также существенно выросла средняя величина уставного капитала (рис. 4.8).

Рис. 4.8. Динамика величин совокупного и среднего уставного капитала российских страховщиков в России в 2007-2012 гг.



Источники: Банк России, ФСФР России.

⁶⁷ По данным Росстата.

*Рынок микрофинансирования*⁶⁸

К микрофинансированию относится деятельность небанковских организаций по предоставлению займов физическим и юридическим лицам в размере не выше 1 млн. рублей (микрозаймов).

В течение 2000-х годов микрофинансовая деятельность в России росла внушительными темпами. Количество микрофинансовых организаций выросло со 150 в 2003 г. до 2750 в 2009 г., а их кредитный портфель увеличился в 10 раз.

В 2012 году микрофинансовый сектор России значительно расширился. Регулируемый рынок микрофинансирования за 2012 год в целом вырос на 35%. Согласно отчетности МФО, за девять месяцев 2012 года общее количество заключенных договоров микрозаймов составило 1,7 млн, а совокупный портфель микрозаймов по состоянию на конец 2012 года, по предварительной оценке, достиг почти 40 млрд рублей. При этом рост портфеля участников некоммерческого партнерства «Микрофинансирование и развитие», которое объединяет лидеров рынка, составил 80% по портфелю займов, достигнув 9,3 млрд руб., и 90% по числу активных заемщиков. Прирост среднего значения активного портфеля займов на один микрофинансовый институт составил 31,9%. Рост портфеля займов произошел благодаря стабильному увеличению портфеля сбережений (годовой прирост составил 14,5%) и ускоренному росту объема привлеченных инвестиций, займов (кредитов): прирост составил 38,9%.

По данным реестра микрофинансовых организаций, количество зарегистрированных в России микрофинансовых организаций за 2012 год возросло более чем в 2,5 раза и достигло 2 575 по состоянию на 01.01.2013⁶⁹. Однако в IV квартале 2012 года возникла тенденция уменьшения количества зарегистрированных микрофинансовых организаций. Это было связано, во-первых, с усилением конкуренции и банкротством таких организаций, а во-вторых, с их нежеланием удовлетворять регулятивным требованиям. При этом многие организации фактически остались на рынке, но

⁶⁸ По данным Российского микрофинансового центра и Национального партнерства участников микрофинансового рынка, если не указано иное.

⁶⁹ По данным ФСФР России.

уже не в качестве микрофинансовых организаций, а в качестве ростовщиков. Поскольку микрофинансовые организации не участвуют в системе страхования вкладов, их ликвидация и изменение статуса создаёт для их вкладчиков риск потери средств. В сложившейся ситуации расширяется теневой сектор микрофинансирования, что также способствует росту рисков потребителей услуг микрофинансирования.

В 2012 году средневзвешенная годовая ставка по выданным микрофинансовыми организациями займам уменьшилась с 27,0% до 25,5% – так же, как и ставка по привлеченным сбережениям – с 17,2% до 15,8%. Ввиду пока низкого уровня конкуренции на этом относительно молодом рынке присутствуют игроки, выдающие займы под огромные проценты (т. н. *pay-day loans*, или займы до зарплаты). Хотя эти организации нельзя отнести к микрофинансовым (поскольку их деятельность имеет ярковыраженный антисоциальный характер, что противоречит назначению микрофинансирования), в России их деятельность попадает под регулирование для микрофинансовых организаций. В апреле 2012 г. произошёл скандал с одной из таких компаний, ООО «Мини-Займ Экспресс», выдававшей кредиты под 2 800% годовых через Почту России – в основном, старшему поколению, не слишком хорошо ориентирующемуся в финансовых продуктах. Однако никакие санкции в адрес указанной компании не последовало, и она продолжает выдавать кредиты в почтовых отделениях, хотя и под меньшую ставку (540% годовых). Почта России не стала расторгать договор, вместо этого создав рабочую группу для выработки критериев допуска микрофинансовых организаций к работе через свои отделения. Таким образом, для потребителей существует риск большой переплаты по процентам за микрозайм либо невозможности расплатиться по нему.

Ставка по привлеченным инвестициям, займам/кредитам за 2012 г. выросла с 10,1% до 10,6%, что повлекло за собой уменьшение доли привлечённых средств в структуре фондирования и увеличение доли собственных средств. Несколько организаций с целью привлечения средств выпустили облигации. Дальнейшая активизация в направлении увеличения доли собственных средств может позволить микрофинансовым организациям понизить ставки по займам.

*Рынок платёжных систем*⁷⁰

По данным Банка России, в 2011 году среднедневной оборот наличных денег через банкоматы и платежные терминалы кредитных организаций составил 48,8 млрд рублей, увеличившись по сравнению с 2010 годом более чем на треть. При этом темпы прироста поступлений наличных денег опережали темпы прироста выдачи наличных денег (65,3% против 27,7%). Этот факт объясняется расширением перечня услуг, предоставляемых кредитными организациями через банкоматы и платежные терминалы (в том числе, прием платежей за жилищно-коммунальные услуги и возможность погашения банковских кредитов). В 2011 году объем наличных денег, прошедших через банкоматы, составил в среднем 102,7 тыс. рублей на одного жителя России (для сравнения, в 2010 году он составлял 78,3 тыс. рублей, т. е. прирост составил чуть более 30%).

Платёжные агенты

Платёжные агенты являются одним из элементов платёжной системы, деятельность которых заключается в приеме платежей физических лиц.

Продолжает активно развиваться деятельность платежных агентов и банковских платежных агентов, принимающих у населения наличные деньги для дальнейшего проведения платежей. О востребованности их деятельности свидетельствуют сохраняющиеся на протяжении ряда лет высокие темпы роста поступлений наличных денег, принятых агентами от физических лиц в оплату товаров (работ, услуг, включая жилищно-коммунальные услуги). Относительно 2010 года объем этих поступлений, по данным Банка России, увеличился в 1,7 раза – до 499,7 млрд рублей, что составило 3,4% от общего объема поступлений в кассы кредитных организаций от продажи товаров, реализации услуг (работ), в качестве налогов, сборов, страховых платежей (в 2010 году – 2,4%). Почти 90% от общего объема поступлений наличных денег, принятых от физических лиц с использованием агентских схем, было

⁷⁰ По данным обзора Банка России «Платежные и расчетные системы. Анализ и статистика».

аккумулировано платёжными агентами, оставшаяся часть приходилась на банковских платёжных агентов.

Кредитовые переводы

В России кредитовые переводы⁷¹ относятся к наиболее распространенным платежным инструментам, применяемым для осуществления безналичных платежей. В 2011 году клиентами кредитных организаций (физическими и юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями) и кредитными организациями по собственным платежам было оформлено более 2,5 млрд распоряжений на осуществление кредитовых переводов в российских рублях и иностранной валюте на сумму 400,9 трлн рублей. На долю кредитовых переводов приходилась почти половина от общего количества поступивших в кредитные организации платежных распоряжений и 97,1% от их объема.

По данным Банка России, в структуре кредитовых переводов, осуществленных физическими лицами, по количеству преобладали денежные переводы физических лиц без открытия банковского счета (86,9% от общего количества кредитовых переводов, или 1,3 млрд переводов), их доля в объеме составляла около одной трети (4,0 трлн рублей). На одного жителя страны в среднем за год приходилось 9 переводов на общую сумму 27,9 тыс. рублей.

Банковские карты

Динамичному росту национального рынка платежных банковских карт способствовали расширение спектра банковских продуктов, предполагающих их применение, развитие инфраструктуры по их обслуживанию в предприятиях торговли и услуг, рост финансовой грамотности населения, все более широко

⁷¹ Кредитовый перевод означает ряд операций, начиная с платежного поручения перевододателя, осуществляемых с целью передачи средств в распоряжение бенефициара. Этот термин распространяется на любые платежные поручения, выдаваемые банком перевододателя или любым банком - посредником в целях выполнения платежного поручения перевододателя. Платежное поручение, выдаваемое в целях осуществления платежа по такому поручению, считается частью другого кредитового перевода (Статья 2 Типового закона ЮНСИТРАЛ о международных кредитовых переводах (принят 15 мая 1992 г.).

использующего современные банковские технологии при совершении платежей.

В течение 2012 года количество банковских карт, эмитированных российскими кредитными организациями, по данным Банка России, увеличилось на 19,7% и составило 239,5 млн (темпы роста несколько замедлились по сравнению с 2011 г.). Количество и объем операций с их использованием, совершенных как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, в 2011-2012 гг. ежегодно росли более чем на треть и составили по итогам 2012 г. 5,6 млрд транзакций на общую сумму 21,3 трлн рублей. Высокими темпами роста в последние годы характеризовались безналичные платежи с использованием банковских карт: их количество и объем росли ежегодно в 1,6-1,7 и в 1,6-1,8 раз соответственно. Это обусловило увеличение доли безналичных платежей в общем количестве операций с использованием банковских карт с 34,4% в 2010 году до 49,2% в 2012 году. Вместе с тем, держатели банковских карт продолжали их использовать в первую очередь для снятия наличных денег: количество и объем таких операций составили 2,8 млрд транзакций на сумму 18 трлн рублей, средняя сумма операции – 6,3 тыс. рублей. Следует обратить особое внимание на то, что в соответствии с российским законодательством банковские карты являются только средством управления банковским счетом и не вызывают гражданских правоотношений как таковых.

Расчетные и кредитные карты

Традиционно в структуре банковских карт преобладали расчетные (дебетовые) карты: на конец 2012 года их доля в общем объеме эмитированных кредитными организациями карт составила 70,6%. В условиях роста потребительского кредитования в России наблюдалось значительное увеличение числа выданных населению кредитных карт: за 2011-2012 гг. их количество ежегодно росло почти на 50% (в 2010 году – на 16,8%). При этом наиболее высокие темпы прироста отмечались в тех федеральных округах, где уровень среднедушевого дохода был наименьшим. Такой рост явно сопровождается угрозами избыточного обременения потребителей с низким доходом долгами перед банками, которые ему может быть затруднительно выплачивать.

К положительным тенденциям в сфере применения кредитных карт следует отнести их преимущественное использование в качестве безналичного платежного инструмента: по данным Банка России, в 68 случаях из 100 держатель применяет кредитную карту для совершения безналичных операций и лишь в 32 случаях – для снятия наличных денег. При этом по расчетным (дебетовым) картам это соотношение складывается в пользу операций по снятию наличных денег (61 против 39), что обусловлено главным образом тем, что большинство расчетных карт эмитируются в рамках «зарплатных» и социальных проектов, и их держатели по-прежнему предпочитают использовать эти карты для снятия наличных денег. Вместе с тем в последние годы наметилась позитивная тенденция к увеличению доли безналичных операций в общем количестве операций, осуществленных с использованием расчетных карт.

Дистанционное банковское обслуживание

В настоящее время в условиях активно развивающихся информационно-коммуникационных технологий перспективным и быстро растущим направлением банковской деятельности является дистанционное банковское обслуживание (с использованием интернета, мобильных телефонов, банковских карт, системы «Клиент – Банк»). Его развитие становится важнейшим показателем, характеризующим уровень доступности платежных услуг. С 2008 по 2012 гг. доля открытых счетов с дистанционным банковским обслуживанием выросла с 6,3 до 14,6% от общего числа открытых счетов физических лиц. В настоящее время подавляющее большинство банков предоставляет клиентам возможность дистанционного доступа к своим счетам для осуществления платежей (через сеть Интернет и посредством мобильных телефонов), причём число таких банков продолжает расти.

К числу наиболее популярных среди населения видов дистанционного банковского обслуживания можно отнести платежи посредством таких устройств кредитных организаций, как банкоматы, платежные терминалы, импринтеры и электронные терминалы, установленные в организациях торговли и услуг, а также электронные терминалы удаленного доступа. Так, в 2012 году около

трети населения пользовались платежными терминалами для осуществления платежей⁷².

Обеспеченность населения поставщиками платёжных услуг

По данным Банка России, в 2012 году количество устройств кредитных организаций, позволяющих совершать платежи вне подразделений кредитных организаций, увеличилось на 26,8% и к концу года составило 964,9 тыс. единиц. По состоянию на 01.01.2013 на территории России функционировало 212,4 тыс. банкоматов кредитных организаций – это на 37,6% больше, чем годом ранее. Уровень обеспеченности населения банкоматами составил 1 419 единицы на 1 млн жителей России.

Сохранилась тенденция роста количества электронных терминалов, установленных в организациях торговли и услуг для осуществления платежей с использованием банковских карт, а также терминалов удаленного доступа: в 2012 году их совокупное количество возросло на 31,6% и составило 716,4 тысяч. В 2012 году на 1 млн жителей приходилось 5 926 электронных терминалов.

4.2. Прогноз рисков для потребителей финансовых услуг

Развитие розничного российского финансового рынка в 2013 г. будет происходить при сохранении неопределенности перспектив развития мировой экономики. Имеющиеся прогнозы и сценарии в основном предполагают низкие темпы экономического роста в развитых и развивающихся странах, сохранение долговых проблем в ряде развитых стран, неустойчивость конъюнктуры зарубежных финансовых рынков. Для России реализация этих сценариев может привести к умеренному снижению спроса и цен на ее основные сырьевые экспортные товары, замедлению экономического роста и сохранению высокой волатильности индикаторов внутреннего финансового рынка. В этих условиях могут снизиться реальные доходы населения и ухудшится платежеспособность населения при возрастании рисков для потребителей на фоне динамичного развития

⁷² По данным инициативного всероссийского опроса НАФИ в 2012 г.

финансового рынка и недостаточного роста уровня финансовой грамотности населения.

Банк России, обеспокоенный бурным ростом сектора кредитования физических лиц в условиях замедления роста доходов населения, намерен принять ряд мер, направленных на охлаждение рынка потребительского кредитования. С 1 марта 2013 года Банк России удвоил ставку резервирования по необеспеченным розничным ссудам. Одновременно были повышены коэффициенты риска по таким кредитам в зависимости от размера их полной стоимости для заемщиков. Банк России намерен получить право ограничивать сверху величину ставки по депозитам граждан, за счет которых часть банков и предоставляет кредиты населению. По замыслу регулятора, все эти меры должны отчасти охладить разогретый не в меру рынок розничного кредитования.

На рынке страхования предполагается дальнейший рост доли сегмента обязательного страхования при замедлении темпов роста рынка страхования в целом. В случае успешной реализации Стратегии развития страховой деятельности до 2020 года, предусматривающей меры по стимулированию развития добровольного страхования, возможен кратковременный рост и на этом рынке; в противном случае рост сектора добровольного страхования будет замедляться ввиду общего замедления темпов экономического развития (ситуация будет развиваться подобно тому, как она развивалась в 2008-2009 году, однако, торможение не будет столь резким). С учётом того, что представленные прогнозные оценки могут оказаться излишне оптимистичными, основные риски для потребителей финансовых услуг будут предопределяться складывающейся экономической ситуацией. Поскольку к концу 2012 года в российской экономике сформировался тренд на торможение экономического роста и усиление признаков кризисных явлений, следует прогнозировать существенный рост рисков для потребителей финансовых услуг. На кредитном рынке вероятным является риск невозврата кредитов. В условиях ухудшения экономической ситуации, когда замедляется, а то и снижается рост реальных располагаемых денежных доходов населения, и начинает расти безработица, значительно возрастают риски невозврата кредитов. Риски невозврата кредитов и несвоевременного их обслуживания могут привести для потребителей финансовых услуг к

появлению дополнительного финансового обременения. Учитывая недостаточный уровень финансовой грамотности населения, тяжесть такого обременения может быть достаточно высокой. Симптомы развития ситуации по данному сценарию проявились уже в конце 2012 года. Прирост реальной начисленной заработной платы в декабре 2012 года по сравнению с декабрём 2011 года составил всего лишь 0,3%.

Следует адекватно оценить соотношение выплат по кредитам и доходов населения в России, которое уже достигло 20%, в то время как в развитых странах этот показатель не превышает 10%. Этот показатель является гораздо более значимым с точки зрения представления об уровне рисков невозврата кредитов, чем то, что соотношение выданных физическим лицам кредитов и ВВП в России (более 12%) пока ещё существенно ниже, чем в развитых странах (100-150%). Кроме риска невозврата кредитов, существует риск повышения ставок по необеспеченным кредитам недобросовестными банками вследствие повышения требований к величине резервов по таким кредитам. Хотя одностороннее изменение ставок кредитов ущемляет права потребителей, это не останавливает некоторые кредитные организации, на что регуляторам следует обращать дополнительное внимание.

Основные риски на депозитном рынке связаны с возможным неустойчивым положением банков. Банкротство банковских организаций в принципе представляет основной естественный риск для потребителей услуг банков. Однако российская система страхования вкладов успешно зарекомендовала себя во время первой волны кризиса в 2008-2009 годах, хотя риски потери части денежных средств, размещённых на банковских депозитах, существуют для той части потребителей, размер вкладов которых превышает существующий «потолок» АСВ.

Потребители страховых услуг могут нести риски в связи с тем, что страховые организации в период кризиса с большей вероятностью склонны не исполнить свои обязательства. В то же время, в Росси уже были законодательно повышены лимиты страховых выплат по ОСАГО, что вызывало трудности с обеспечением финансовой устойчивости компаний-страховщиков, которые они нередко решают за счёт ущемления прав страхователей.

Так, в 2008-2009 гг. многие компании минимизировали размеры страховых выплат или задерживали их осуществление. В 2013-2014 гг. можно прогнозировать аналогичное развитие ситуации, хотя и в меньшей степени, учитывая иной характер нынешних кризисных явлений по сравнению с «первой волной» кризиса, а также вступление в силу мер по предупреждению банкротства страховых организаций⁷³.

В связи с низким уровнем финансовой грамотности населения России существенным риском для потребителей остаётся и риск получения некачественных услуг. В условиях замедления роста на рынках кредитов, депозитов и страхования, конкуренция на них может ужесточиться. Однако, учитывая недостаточную финансовую грамотность населения, усиление конкуренции вовсе необязательно вызовет повышение качества услуг или снижение их стоимости. Скорее всего, будет наблюдаться увеличение доли рынка крупнейших игроков и, возможно, даже некоторое повышение стоимости услуг.

Помимо общего риска невыполнения финансовыми организациями своих обязательств, существуют специфические риски на отдельных рынках финансовых услуг. Анализ тенденций развития российского финансового рынка выявил, во-первых, активизацию на рынке сберегательных сертификатов. Сертификаты на предъявителя не защищены от риска непогашения, поскольку не участвуют в системе страхования вкладов. Именные сертификаты приравнены к вкладам, однако их номинал зачастую многократно превышает сумму компенсации по системе страхования вкладов. По оценке самого Сбербанка, риск невозврата средств полностью отсутствует в связи с надёжностью банка. Однако следует предположить, что популярность сберегательных сертификатов, скорее всего, будет расти. Этот инструмент привлечения средств может активно задействоваться и другими банками, надёжность которых вряд ли сравнима с надёжностью главного

⁷³ Федеральный закон от 22 апреля 2010 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет меры по восстановлению платёжеспособности страховщиков и порядок назначения временной администрации страховщика при угрозе его банкротства.

системообразующего банка страны. Следовательно, риск невозврата средств по сберегательным сертификатам увеличится.

Во-вторых, возрастает напряжённость вокруг рынка цессии. Данный вид финансовых операций является в настоящее время, по сути, незаконным на территории Российской Федерации. Хотя необходимость узаконивания коллекторской деятельности давно обсуждается в правительственных кругах, но поправки в соответствующие нормативные правовые акты всё ещё не внесены. Тем временем банки и микрофинансовые организации активно используют этот метод взыскания задолженностей, и соответствующие агентства (фактически, нелегальные) процветают. До тех пор, пока не будет принят закон о банкротстве физических лиц, у потребителей кредитных продуктов есть риск потери имущества в случае утраты трудоспособности или возникновения других обстоятельств, в которых потребитель не сможет погасить долг по не зависящим от него причинам.

В-третьих, для потребителей услуг страхования в связи с ужесточением требований к страховым компаниям возникает двоякая ситуация. С одной стороны, ввиду ужесточения требований в перспективе снижается риск невыполнения страховщиком своих обязательств. С другой стороны, пока рынок страхования не стабилизируется, возникает риск того, что компания-страховщик лишится лицензии, и его обязательства перед страховщиками останутся невыполненными.

В-четвёртых, в связи с существенным ростом объёма денежных переводов с использованием платёжных систем возрастает нагрузка на платёжные системы в целом. Уже сейчас нередки случаи ошибочного введения операторами данных, необходимых для совершения платежа (даже в такой надёжной кредитной организации, как Сбербанк). В ситуации, когда производственная нагрузка на работников увеличивается, риск операторских ошибок при проведении платежей также возрастает. Как следствие, количество жалоб потребителей на деятельность платёжных агентов и банковских платёжных агентов, сейчас не столь значительное, может существенно возрасти.

В-пятых, поскольку обеспеченность населения банкоматами растёт, так же как и объём проводимых посредством них операций,

может возрасти риск несанкционированного снятия денежных средств со счетов третьими лицами (в результате мошенничества или кражи). Такой риск обусловлен как зачастую неудовлетворительным информированием банками своих клиентов о правилах безопасности при обращении с банковскими картами, так и недостаточным уровнем финансовой грамотности населения.

Кроме того, расширение рынка платёжных карт при далеко не столь масштабном росте числа межбанковских соглашений об отсутствии комиссии при снятии наличных денег и оплате услуг посредством банкоматов членом такого соглашения (независимо от того, кто является эмитентом карты) способствует возникновению риска снятия денежных средств со счетов в качестве комиссии банком-эквайером. Из-за высокой стоимости эквайринга существует риск замедления такого роста, особенно в регионах. В результате для обладателей расчётных и кредитных карт возрастает риск неполучения необходимой услуги.

Отдельной строкой в группе рисков, возникающих в сфере национальной платёжной системы, стоит повсеместное внедрение с 1 января 2014 года универсальной электронной карты гражданина (УЭК) с интегрированным специальным банковским приложением. Поскольку карта будет внедряться повсеместно, в том числе в качестве зарплатной карты для работников бюджетного сектора, то в результате довольно значительный объём денежных средств (по оценкам, около 280 млрд рублей в год) поступит в платёжную систему. Однако на данный момент масштабной работы по информированию населения относительно возможностей, предоставляемых УЭК, не проводится. Кроме того, пока не прояснился вопрос со снятием комиссий при работе с УЭК: межбанковские соглашения об отсутствии комиссий при проведении операций через банкоматы пока существуют у весьма небольшого числа банков. Эти два фактора в сочетании могут привести к тому, что будут ущемлены интересы значительной части населения, которая, не разобравшись во всех тонкостях, столкнётся с непредвиденными комиссиями в банкоматах.

На рынке микрофинансирования основным риском для потребителей является ликвидация или изменение статуса организации – поставщика микрофинансовых услуг. Для вкладчиков

микрофинансовых организаций это может стать большой проблемой, поскольку никакой системы страхования вкладов в микрофинансовом секторе не предусмотрено. Другим риском для потребителей услуг микрофинансовых организаций является неоправданно высокий процент по так называемым кредитам до зарплаты. На настоящий момент верхняя планка процента законодательно не ограничена. В то же время, доступность таких кредитов остаётся довольно высокой, поскольку некоторые организации работают через Почту России, сеть которой насчитывает 42 000 отделений по всей стране. Хотя «кредиты до зарплаты» пока предлагают лишь в нескольких регионах России (около 100 отделений) и только две организации («Домашние деньги» под 500% годовых и «Минизайм экспресс» под 540% годовых), этот сектор финансового рынка может значительно расширяться, особенно учитывая позицию Почты России относительно условий предоставления таких кредитов.

Таким образом, в ближайшие годы в Российской Федерации крайне вероятными являются существенные риски для потребителей финансовых услуг, связанные, с одной стороны, с динамичным развитием финансового рынка России, появлением сложных и разнообразных финансовых услуг, конкурентной борьбой финансовых организаций за потребителей на фоне торможения экономического роста и недостаточным уровнем финансовой грамотности населения, с другой стороны.

В этих условиях требуется повышенное внимание к дальнейшему развитию нормативной правовой базы защиты прав потребителей финансовых услуг, совершенствование деятельности Роспотребнадзора и ее квалификационно-кадрового и материально-технического обеспечения, оптимизация взаимодействия Роспотребнадзора с государственными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, регуляторами финансового рынка, общественными объединениями потребителей, координация и концентрация усилий на развитии финансового образования и дальнейшем повышении уровня финансовой грамотности населения.

5. Результаты деятельности Роспотребнадзора и судебной практики в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в 2012 году

5.1 Рассмотрение обращений и заявлений потребителей

В 2012 г. в адрес территориальных органов Роспотребнадзора поступило 15 552 обращения от граждан по вопросам нарушения прав потребителей в финансовой сфере, или 6,7% от всех обращений граждан, касающихся нарушений прав потребителей. Это довольно скромный показатель, учитывая то, что по итогам года было выдано более 200 млн. одних только кредитов⁷⁴, т.е. в 1 случае из почти 10 тыс. (как минимум, а по факту ещё реже) потребители обращались в Роспотребнадзор с жалобами на банки. Доля письменных обращений в период с 2008 по 2011 гг. менялась незначительно, оставаясь на уровне 44-50%. Затем произошёл значительный рост доли письменных обращений граждан, которая составила 66% по итогам 2012 г.

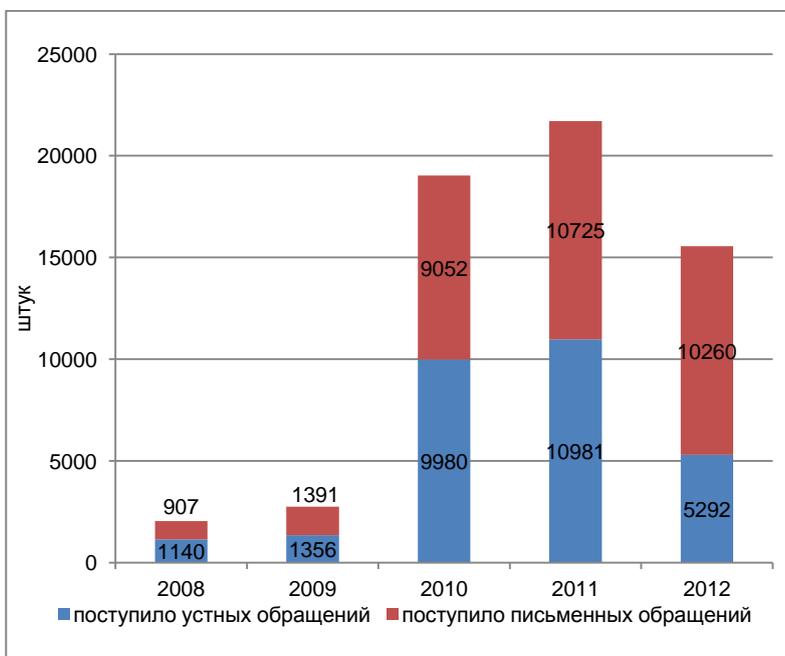
В период с 2008 по 2012 г. был зафиксирован резкий рост числа обращений потребителей, поступающих в территориальные органы Роспотребнадзора (Рис. 5.1). Число обращений выросло в 7,6 раз. Рост был неравномерным: в 2009 году, в связи с наступлением острой фазы мирового экономического кризиса, наблюдалось сокращение объёмов рынков потребительского кредитования, и в этот период рост числа жалоб замедлился. Львиная доля роста числа жалоб пришлась на период 2009-2010 г.

Анализ работы с обращениями потребителей в региональном разрезе показывает, что абсолютным рекордсменом по количеству обращений второй год подряд является Красноярский край. В 2011 г. в соответствующий территориальный орган Роспотребнадзора поступило 5 499 обращений от потребителей, что составляло

⁷⁴ В данном случае кредиты играют ключевую роль, поскольку, согласно статистике Роспотребнадзора, подавляющее большинство обращений связано с банковской деятельностью, в частности, с вопросами заключения (исполнения) кредитных договоров.

четверть всех обращений по России. В 2012 г. число обращений сократилось больше чем вдвое, но по-прежнему осталось самым высоким – 2 500 обращений, по большей части обращения касались банковских услуг. Также выделяются Москва (1989 обращений), Алтайский край (1281 обращение), Санкт-Петербург (748 обращений), Самарская область (636 обращений).

Рис. 5.1. Поступление обращений и заявлений потребителей финансовых услуг в территориальные органы Роспотребнадзора



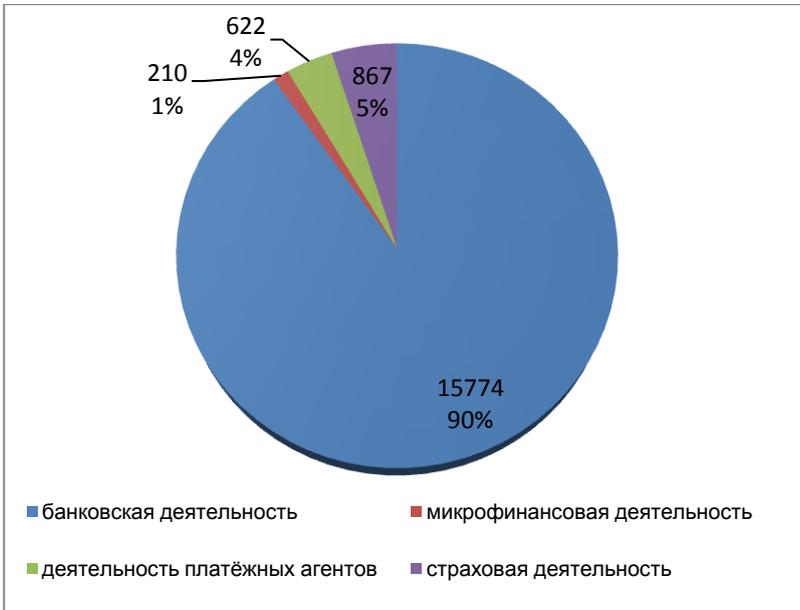
Источник: Роспотребнадзор

Суммарно в этих 7 регионах сконцентрировано 47% всех обращений по поводу качества предоставленных финансовых услуг и только 19% населения в трудоспособном возрасте и старше (т.е. тех, кто может пользоваться финансовыми услугами). Больше всего жалоб в расчете на одного человека приходится в том же Красноярском крае – значение этого показателя достигло 107 жалоб в расчете на 100 тыс. жителей. Меньше всего жалоб в Северо-Кавказском федеральном округе: на все республики пришлось всего 48 жалоб за 2012 г. (Ставропольский край «выбивается» из этого ряда: в нем за год поступило 260 обращений от потребителей финансовых услуг). Такая ситуация обусловлена, прежде всего, низким уровнем обеспеченности финансовыми услугами в данных республиках.

При этом показательным является то, что в самом «недовольном» Красноярском крае было дано всего 140 заключений в суде. Это значит, что либо на большинство обращений не было должного реагирования, либо жители Красноярского края отличаются особенно низким уровнем финансовой грамотности и обращаются в Роспотребнадзор в основном за разъяснениями. В том же Алтайском крае картина совершенно другая: приблизительно на каждое 7-ое обращение Роспотребнадзор дал заключение в суде. В среднем по России на каждые 4 обращения Роспотребнадзор отреагировал заключением в суде. Ситуация в Красноярском крае демонстрирует довольно тревожные симптомы, которые свидетельствуют о необходимости активизировать работу с потребителями финансовых услуг в данном регионе.

Подавляющее большинство обращений потребителей связано с банковскими организациями (в основном – по вопросам заключения (исполнения) кредитного договора). Доля таких обращений составила 90% в 2012 г. (рис. 5.2).

Рис. 5.2. Обращения, поступившие в Роспотребнадзор в 2012 г., по видам финансовых услуг



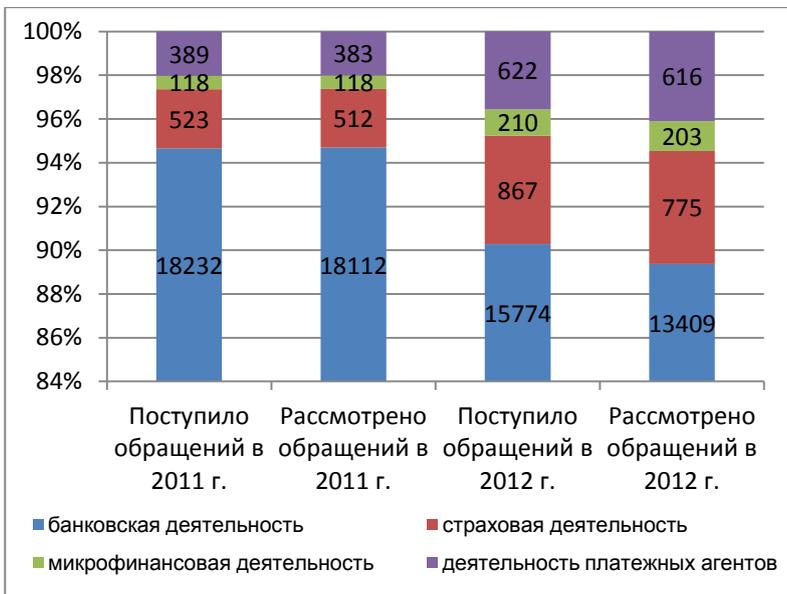
Источник: Роспотребнадзор

В 2010 г. резко, более чем в 8 раз (с 1889 до 17069) выросло количество обращений в сфере потребительского кредитования. По всей видимости, это произошло вследствие активизации работы Роспотребнадзора (потребители поняли, что свои права можно и нужно защищать), с одной стороны, и расширением сферы деятельности коллекторских агентств (в 2010 г. с ними стали сотрудничать два крупнейших госбанка — Сбербанк и ВТБ), с другой стороны. Основная масса обращений поступает от граждан, при этом письменных обращений почти вдвое больше, чем устных. В 2012 г. из 17299 обращений 15552 обращения поступили от граждан, из них 10260 письменных (59,3% от всех поступивших обращений).

Подавляющее большинство обращений рассматривается Роспотребнадзором. В 2012 г. было рассмотрено 16 654 обращения,

касающихся предоставления финансовых услуг. При этом можно отметить, во-первых, некоторое снижение доли рассмотренных обращений (по сравнению с 2011 г.), а во-вторых, снижение доли рассмотренных обращений, связанных с банковскими организациями (рис. 5.3). Последнее связано с тем, что в 2012 г. 766 обращений, касающихся банков, не было принято к рассмотрению.

Рис. 5.3. Поступление и рассмотрение обращений всех категорий заявителей, по видам финансовой деятельности



Источник: Роспотребнадзор

На протяжении последних 5 лет около половины поступивших обращений граждан, касающихся финансовых услуг, рассматривалось в рамках работы Общественной приёмной Роспотребнадзора и «горячей линии». По итогам 3 кварталов 2012 г. в рамках работы Общественной приёмной и «горячей линии» было рассмотрено 43,6% поступивших обращений. Большинство рассмотренных обращений (84,6%) в период 2008–2012 гг. было связано с заключением (исполнением) кредитного договора.

За рассматриваемый период существенно сократилась доля обращений (в обращениях, рассмотренных в рамках Общественной приёмной и «горячей линии»), по которым было достигнуто соглашение между банком и потребителем: с 44% в 2008 г. до 8% по итогам 3 кварталов 2012 г. По результатам обращений потребителей в 2012 г. Роспотребнадзор провёл 1010 контрольных мероприятий (более половины всех проведённых проверок) и 800 административных расследований (91% всех административных расследований). В результате рассмотрения обращений было возбуждено 1017 административных дел (74% всех дел), подано 654 иска в суд (90% всех поданных исков). Таким образом, обращения потребителей являются для Роспотребнадзора основным источником информации о субъектах финансовой деятельности, нарушающих обязательные требования.

5.2 Контрольные мероприятия

В 2012 г. Роспотребнадзор провёл 1 785 мероприятий по контролю поставщиков финансовых услуг, 70% из них были внеплановыми (Таблица № 5.1). Этот показатель вырос по сравнению с 2008 годом почти втрое. Если говорить о доле внеплановых мероприятий, то в рассматриваемый период она возрастала, и в 2012 году достигла максимума – 28,9%. Динамика количества проведённых плановых мероприятий при этом остаётся довольно ровной – их число очень незначительно меняется год от года в рассматриваемый период, за исключением 2012 г.

Таблица № 5.1. Динамика изменения отдельных показателей деятельности Роспотребнадзора

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012
Проведено мероприятий по контролю	665	582	876	1390	1785
из них плановых	297	333	321	333	515
Количество административных расследований	199	273	658	804	880
Составлено протоколов об административном	238	401	950	1550	1644

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012
правонарушении					
из них по результатам административных расследований	96	137	421	690	707
Вынесено постановлений о привлечении к административной ответственности	197	326	720	1092	1353

Источник: Роспотребнадзор

В 2012 г. Роспотребнадзором были проведены проверки 1 265 финансовых организаций, в том числе 1099 банков, 55 платёжных агентов, 39 страховых компаний и 72 микрофинансовые организации. В 2011 г. ситуация была схожая: из 1285 проверенных организаций 1224 являлись банками. Явный «перекос» в сторону кредитных организаций объясняется тем, что в настоящее время наибольшее число нарушений обязательных требований исходит именно от банков. По результатам проверок кредитных организаций, проведённых в 2012 г., нарушения были выявлены в 330 из 456 плановых проверок (72%) и в 593 из 1167 внеплановых проверок (51%).

В других секторах проблема пока стоит не так остро. Доля проверок, выявивших нарушения, в секторе микрофинансирования составила, соответственно, 39% и 36%, в секторе страхования 66% и 37%, среди платёжных агентов 66% и 59% соответственно.

По результатам проведённых проверок в 2012 г. было выявлено 5946 нарушений (из них 5230 – в банках). Большинство нарушений касалось статей 8, 9, 10 Федерального закона «О защите прав потребителей», касающихся прав потребителей на информацию об услугах, поставщиках услуг и ответственности за непредоставление такой информации, и статьи 16 того же закона, касающейся недействительности договора, условия которого ущемляют права потребителей. Примерно половина выявленных нарушений касалась неисполнения требований других законов и нормативно-правовых актов Российской Федерации.

Анализ динамики выявленных нарушений показывает значительный рост числа нарушений: почти в 1,5 раза. При этом в

некоторых секторах наблюдалось уменьшение числа выявленных нарушений. Так, в страховых компаниях число нарушений снизилось более чем в 5 раз. Но ввиду немногочисленности проверенных страховщиков динамика их показателей не оказала существенного влияния на общий показатель.

Довольно значительно (более чем вчетверо) выросло за период 2008-2012 гг. количество административных расследований. При этом можно утверждать, что административные расследования стали более результативными. Об этом свидетельствует динамика двух показателей: доли протоколов, составленных по результатам административных расследований, в общем числе протоколов, и число протоколов по результатам расследований, приходящихся на одно расследование (или доля расследований, закончившихся составлением протоколов о нарушениях).

С 2008 г. по 2011 г. доля протоколов, составленных по результатам административных расследований, в общем числе протоколов выросла с 40,3% до 44,5%, в 2012 г. снизилась до 43%. Значения этих показателей свидетельствует о результативности проводимых расследований.

Доля расследований, закончившихся составлением протоколов о нарушениях, увеличилась с 48,2% до 80%. То, что на настоящий момент почти 4/5 всех расследований заканчиваются составлением протокола об административном правонарушении, свидетельствует о том, что расследования стали проводиться, во-первых, более «прицельно» (т.е. выбор дел, по которым инициируется расследование, происходит более осознанно), а во-вторых, более квалифицированно.

Дополнительным аргументом в пользу положительной оценки административной работы Роспотребнадзора является то, что темпы роста обжалований со стороны банков существенно отстают от темпов роста числа вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности. Число обжалований за рассматриваемый период выросло в 4,5 раза, а число постановлений – в 5,5 раза. В 2008 году было обжаловано 63% постановлений, а в 2011 – уже 52%. Наряду с выводом, приведённым выше, это может также означать, что финансовые организации стали более осторожны в оценке своих возможностей выиграть суд.

5.3 Судебная практика

В 2012 г. Роспотребнадзором было дано 3 783 заключения в судах по делам о защите прав потребителей финансовых услуг, что на 26,7% меньше, чем в 2011 г. Хотя число заключений сократилось, явно улучшилось их качество, что подтверждается увеличением доли заключений, по которым судебные иски разрешились в пользу потребителей. Если в 2011 г. эта доля составляла 72%, то в 2012 г. уже 79,5% судебных споров, в которых Роспотребнадзор участвовал с заключениями, разрешились в пользу потребителей: удовлетворены требования по 3006 заключениям, в пользу потребителей присуждено 83,7 млн. руб., в том числе 3,4 млн. руб. в качестве компенсации морального вреда.

В основном заключения давались в секторе банковской деятельности (3560 заключений, из них 2725 удовлетворены в пользу потребителей). При этом в 2012 г. активизировалась деятельность по даче заключений и в других секторах финансовых услуг. Так, количество заключений по договорам страхования выросло в 3,6 раза, по деятельности платёжных агентов – в 6 раз, а по микрофинансовой деятельности – в 20 раз. Однако по-прежнему доля таких заключений остаётся небольшой: 2,2% от всех заключений в 2011 г. и 6% в 2012 г.

По поданным искам в пользу потребителей было присуждено 21,2 млн. руб., в том числе 738 тыс. руб. в качестве компенсации морального вреда. Следует отметить, что большинство исков подавалось на кредитные организации (97% в 2011 г. и 90% в 2012 г.).

Следует особо отметить, что, по данным Верховного Суда Российской Федерации, в 2012 г. в суды поступило 136,5 тыс. гражданских дел о защите прав потребителей, связанных с претензиями по договорам с финансово-кредитными учреждениями. Доля таких дел, по которым требования потребителей были удовлетворены, в общем количестве рассмотренных с вынесением решения дел, являлась весьма значительной и возросла с 88,4% в 2010 г. до 91,8% в 2012 г., что подтверждает правомерность большинства требований потребителей.

Ввиду недостаточной развитости законодательства (отсутствие типовых договоров об оказании финансовых услуг, закона «О потребительском кредитовании» и др.), а также низкого уровня соблюдения действующих нормативно-правовых актов поставщиками финансовых услуг (статьи Гражданского кодекса Российской Федерации, призванные регулировать договорные отношения между поставщиком и потребителем финансовых услуг), ситуации, когда жалоба потребителя финансовой услуги в Роспотребнадзор инициирует судебный иск, довольно распространены. Так, по итогам 2012 года отношение количества заключений Роспотребнадзора, данных в суде, к общему количеству жалоб составило 21,9%. То есть, каждая 5-ая жалоба «уходит» на судебный уровень. Кроме того, в последнее время участились случаи самостоятельной подачи исков в суд потребителями финансовых услуг. Относительно небольшая доля споров разрешается в досудебном порядке – по итогам 3 кварталов 2012 г. эта доля составила 8,2%. Подавляющее же число потребителей обращается в суд.

Хотя в России не применяется прецедентное право, тем не менее, сложившаяся судебная практика может быть учтена судом при вынесении решения по делу. За редким исключением суды всё же ориентируются на сложившуюся практику. Кроме того, множественность прецедентов приводит к тому, что время от времени Верховный суд и Высший Арбитражный суд выпускают постановления и письма, в которых излагают свою позицию по вопросам защиты прав потребителей в финансовой сфере. Хотя постановления Пленума Верховного суда или Высшего Арбитражного суда не являются нормативными актами, а носят, скорее, рекомендательный характер, они имеют больший вес, чем отдельные прецеденты.

Судебная практика должна обязательно приниматься к сведению территориальными органами Роспотребнадзора, органами местного самоуправления и общественными организациями при работе с обращениями потребителей, чтобы не подавать судебный иск в ситуации, где потребитель заведомо находится в невыгодном с правовой точки зрения положении. По данным Роспотребнадзора, 28% исков, по которым Роспотребнадзор подавал заключения в 2011 г., не были удовлетворены, в 2012 г. этот показатель существенно

снизился, составив уже 20,5%. В настоящее время более половины постановлений Роспотребнадзора по делу об административном правонарушении в области защиты прав потребителей финансовых услуг обжалуется в суде. Хотя это, скорее, характеризует настойчивость финансовых организаций в отстаивании своей правоты в суде, тем не менее, доля отменённых судом постановлений Роспотребнадзора достаточно высока. В 2011 г. она составила 15% от всех обжалованных постановлений, а за 2012 г. - более 18%.

Анализ судебной практики позволяет составить перечень оснований, по которым наиболее часто подаются судебные иски. По большинству таких оснований суды практически единодушны в вынесении вердикта. Однако встречаются и спорные вопросы, по которым разные суды (причём разные как по географическому положению, так и по уровню – первой инстанции или апелляционный/кассационный) принимают противоположные решения. С чем бы это ни было связано (некомпетентность судей, давление на суд со стороны поставщика финансовых услуг, слабая проработка доказательной базы и пр.), ясно одно: снятие противоречий в вопросе защиты прав потребителей финансовых услуг на законодательном уровне существенно снизила бы частоту описанных случаев.

Наиболее часто встречающиеся договоры, из которых вытекают споры по отдельным условиям, относятся к сфере потребительского кредитования. Судебная практика выработала подход к условиям, не признающим нарушение прав потребителя, и признающим такие нарушения.

Следует сделать также важный вывод о том, что явно неоднозначная позиция судов по ряду вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг является одной из главных причин, по которым судебные решения часто безосновательно оспариваются, причём оспариваются не только указанные выше условия договора. Нередки случаи одновременной подачи банком и апелляционной, и кассационной жалоб. Так, из 752 постановлений о назначении административного наказания было обжаловано 339 постановлений (45%), в том числе подано 178 апелляционных и 24 кассационных жалоб на решения судов (по данным за 3 квартала 2012 г.). При этом

большинство постановлений судов апелляционной инстанции (133 постановления, или 74%) и половина постановлений судов кассационной инстанции (12 постановлений) были в пользу Роспотребнадзора.

5.4 Подготовка предписаний в области защиты прав потребителей

По фактам нарушений, выявленных в результате проведения проверок (административных расследований), Роспотребнадзором в 2012 г. было выдано 709 предписаний, из них 670 в адрес банков, 24 в адрес микрофинансовых организаций, 16 в адрес платёжных агентов и 10 в адрес страховщиков. Было возбуждено 1370 административных дел, должностными лицами Роспотребнадзора составлено 1644 протокола об административном правонарушении (707 из них по результатам административного расследования). По сравнению с 2011 годом число предписаний снизилось на 11,5%. Число возбуждённых административных дел, напротив, выросло почти в полтора раза (в 2011 г. было возбуждено 926 дел). Число составленных протоколов выросло незначительно, на 6%.

5.5 Вынесение судебных постановлений

В 2012 г. судами было вынесено 1353 постановления о назначении административного наказания, что на 7% больше, чем в 2011 г., когда было вынесено 1258 постановлений. В качестве наказания за нарушение законодательства о нарушении прав потребителей в подавляющем большинстве случаев налагается штраф на организацию-нарушителя (в 2012 г. приблизительно в 6% случаев мерой наказания являлось предупреждение, остальные 94% пришлось на штрафы). Сумма наложенных штрафов в 2012 г. составила 12,9 млн. рублей, превысив соответствующий показатель 2011 г. на 14%.

Было вынесено 483 представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, что на 43% больше, чем в 2011 г. В суды было направлено 305 дел о привлечении к административной ответственности (снижение на

3,5% по сравнению с 2011 г.). При этом только по 56% дел (172 дела, из них 167 – о назначении штрафа) было принято решение о назначении административного наказания. В 2011 г. эта доля была ещё меньше – 46% дел (145 дел, из них 136 – о назначении штрафа).

Что касается исполнения решений суда, то в этой области, при наличии положительной динамики, определённо есть сложности. В 2011 г. было взыскано 65% назначенных штрафов – около 7,3 млн. рублей, в 2011 г. этот показатель возрос до 72%, было взыскано 9,3 млн. рублей. Однако даже 28% невзысканных штрафов – это довольно значительная величина. Необходимо активизировать работу по контролю за исполнением судебных решений. Это положительно отразится, в том числе, и на динамике нарушений обязательных требований законодательства о защите прав потребителей финансовых услуг. Неотвратимость наказания является хорошим стимулом для того, чтобы соблюдать закон.

6. Практика информирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение уровня финансовой грамотности населения

Информационное обеспечение в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации осуществляется по многим информационным каналам, в том числе через государственные информационные ресурсы, сеть региональных консультационных центров Роспотребнадзора, официальные сайты регуляторов финансового рынка, средства массовой информации (СМИ), официальные сайты общественных объединений потребителей.

6.1. Государственный информационный ресурс в области защиты прав потребителей

Правила формирования и ведения государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 года № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей».

Согласно принятым Правилам, оператором государственного информационного ресурса (ГИР) по защите прав потребителей был определён Роспотребнадзор, который обязан формировать и вести указанный ГИР и обеспечить доступ к нему посредством сети «Интернет» по адресу <http://rosпотребнадзор.ru> всем желающим безвозмездно.

Был утверждён перечень сведений, которые должны раскрываться в рамках данного ГИР.

Документы

а) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области защиты прав потребителей, а также иные акты, содержащие обязательные требования к товарам (работам,

услугам);

б) проекты нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, разработанные Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

в) ежегодные государственные доклады о защите прав потребителей в Российской Федерации;

г) программы (планы) по обеспечению защиты прав потребителей и информация об их реализации.

Перечисленные выше виды сведений представлены в исчерпывающем объеме в разделе сайта Роспотребнадзора «Документы». В этом разделе представлены: федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, государственные доклады, административные регламенты, постановления, приказы, письма, планы, протоколы, решения, резолюции, соглашения, указания, рекомендации, санитарные правила, проекты документов, прочие документы (куда входят программы по обеспечению защиты прав потребителей). Более того, организован удобный поиск документов по его виду, номеру или ключевым словам.

д) сведения о названии межведомственных и международных органов по защите прав потребителей, их местонахождении, осуществляемой ими деятельности и ее результатах;

На сайте Роспотребнадзора выделен раздел – «Консультативный совет по защите прав потребителей государств–участников СНГ», содержащий ряд подразделов: договорно-правовую базу – основу деятельности Совета, повестки и протоколы заседаний Совета, мероприятия Совета и другие подразделы связанные с деятельностью Совета.

Подраздел «Защита прав потребителей» раздел «Основные виды деятельности» содержит часть «Консультативный совет по защите прав потребителей». В данном разделе в хронологическом порядке приведены протоколы заседаний данного Совета.

е) сведения о компетенции, полномочиях и местонахождении государственных органов исполнительной власти, осуществляющих

государственный контроль (надзор) за соблюдением изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законодательства Российской Федерации;

Раздел сайта Роспотребнадзора «О федеральной службе» содержит ряд подразделов («Руководство», «Функции и полномочия», «Структура», «История», «Закупки», «Контакты», «Общественная приёмная»), приводящие все названные в пункте е) требования.

Сведения и статистические данные о результатах проверок, случаях нарушения обязательных требований, причинения вреда потребителям

ж) сведения о результатах проверок, проведенных в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, за соблюдением изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) требований, установленных международными договорами Российской Федерации, Законом Российской Федерации "О защите прав потребителей", федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулиющими отношения в области защиты прав потребителей, а также сведения об исполнении предписаний должностных лиц органа государственного надзора;

з) сведения о результатах проведенных в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей проверок соответствия товаров, работ, услуг установленным в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации обязательным требованиям, обеспечивающим безопасность товаров, работ, услуг для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей;

и) сведения о фактах нарушения требований технических

регламентов, выявленных при осуществлении государственного надзора за соответствием товаров требованиям безопасности, установленным техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании;

к) сведения о результатах систематического наблюдения, анализа и прогнозирования исполнения обязательных требований, указанных в подпункте "ж" настоящего пункта, при осуществлении изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) своей деятельности;

л) данные статистического наблюдения в области обеспечения защиты прав потребителей, качества, безопасности товаров (работ, услуг), в том числе статистические данные результатов государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов;

м) сведения о проводимом учете и анализе случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей, связанного с приобретением и использованием товаров (работ, услуг) с недостатками, опасных товаров (работ, услуг) либо с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах (работах, услугах);

Перечисленные выше виды сведений размещаются в качестве пресс-релизов в подразделе «Пресс-релизы» раздела «Новости» сайта Роспотребнадзора.

Сведения об эффективности надзора

н) сведения о ежегодно проводимом анализе и оценке эффективности федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей;

Данный вид сведений в настоящее время находится в разработке.

о) сведения об осуществляемых высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мероприятиях по реализации и обеспечению защиты прав потребителей и их результатах;

Сайт Роспотребнадзора содержит раздел «Мероприятия», где приведены описания всех его мероприятий. Все мероприятия опубликованы в хронологическом порядке и будут упорядочены с выделением тематических подразделов. Ввиду большого спектра видов деятельности Роспотребнадзора такое упорядочение материалов упростит их поиск.

п) сведения о наименовании общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов), их местонахождении, об осуществляемой ими деятельности в области защиты прав потребителей и ее результатах;

Данный вид сведений в настоящее время находится в разработке.

р) материалы судебной практики по защите прав потребителей, включающие судебные акты, принятые по результатам рассмотрения дел о защите прав потребителей с участием оператора, органа местного самоуправления и (или) общественного объединения потребителей (их ассоциации, союза), а также судебные акты с разъяснениями по вопросам судебной практики по делам в области защиты прав потребителей;

Данный вид сведений в настоящее время находится в разработке.

с) другие сведения в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров, работ и услуг, предусмотренные правовыми актами, указанными в статьях 1 и 2 Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей".

Таким образом, государственный информационный ресурс - сайт Роспотребнадзора находится в активном и целенаправленном развитии.

6.2. Просветительская функция Роспотребнадзора

В системе Роспотребнадзора информирование и консультирование потребителей финансовых услуг осуществляет сеть консультационных центров, созданных на базе федеральных бюджетных учреждений здравоохранения. На федеральном уровне действует Центр координации и методической поддержки развития консультационных центров для потребителей, который

осуществляет функции методического центра по внедрению единого методологического подхода к созданию и функционированию консультационных центров для потребителей. Основными задачами деятельности региональных консультационных центров являются информирование и консультирование населения о потребительских правах граждан и по вопросам правоприменения потребительского законодательства на финансовых рынках.

В настоящее время в 83 субъектах Российской Федерации действуют 84 консультационных центра. В течение 2012 года наблюдался рост числа консультационных пунктов: с 545 на конец 1 квартала до 583 к концу 4 квартала 2012 года. Численность занятых в консультационных пунктах специалистов также выросла с 773 (1 квартал 2012 года) до 856 (4 квартал 2012 года).

Консультационными центрами и пунктами было проведено 9 331 консультаций по финансовым услугам и 10 160 в 2012 году (прирост составил 9%), при этом на 10% возросло число обращений граждан по телефону и составило порядка половины обращений (4764), на 96% возросло число обращений граждан с использованием электронных коммуникаций (220), но такой вид обращений все еще составляет малую долю обращений (2%).

В 2012 наибольшее число консультаций относительно финансовых услуг предоставили Свердловская область (982), Республика Татарстан (724), Краснодарский край (665) и Алтайский край (513). При этом необходимо отметить, что во всех регионах, в которых не было проведено в 2011 и в 2012 годах консультаций по финансовым услугам, консультационные пункты имеются и работали по другим направлениям.

В ходе проведенных консультаций были подготовлены проекты документов в 2568 случаях в 2011 году и в 2020 случаях в 2012 году, в том числе претензии (соответственно 1250 и 1079), искивые заявления (1154 и 706), проекты обращений в органы надзора (157 и 204). Снижение числа консультаций с подготовкой проектов документов за 2012 год может быть вызвано различными причинами, среди которых рост числа обращений граждан в суд самостоятельно и при поддержке юристов общественных объединений потребителей.

Консультационные пункты и центры Роспотребнадзора также практикуют «горячие линии» взаимодействия с потребителями. В 2012 году было проведено 298 «горячих линий» в 46 регионах Российской Федерации. Самыми активными по «горячим линиям» по финансовым услугам были консультационные пункты и центры в Краснодарском крае, Республике Марий Эл, Ханты-Мансийском автономном округе и Ростовской области.

Таким образом, результаты деятельности консультационных центров и пунктов Роспотребнадзора свидетельствуют о востребованности и значимости этого источника информации в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

Актуальность комплексного повышения уровня финансовой грамотности всех групп населения была отмечена еще на встрече министров финансов Группы 8 в Санкт-Петербурге в 2006 году. Роспотребнадзор активно осуществляет политику по координации действий всех сторон, заинтересованных в повышении уровня финансовой грамотности населения.

С 2011 года в Российской Федерации реализуется масштабный Проект Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», рассчитанный на пять лет.

Стратегической целью проекта является активизация участия граждан на финансовом рынке Российской Федерации, формирование ответственного финансового поведения и грамотного отношения к личным финансам, повышение эффективности взаимодействия населения с финансовыми институтами, повышение качества финансового образования. Проект имеет национальный масштаб и привлекает к его реализации практически все государственные органы исполнительной власти, оказывающие влияние на деятельность финансового рынка. На региональном уровне проводятся пилотные мероприятия в ряде регионов, формируются региональные программы повышения финансовой грамотности. За 2012 год в рамках Проекта уже были достигнуты существенные результаты, свидетельствующие о правильности комплексного подхода к решению взаимосвязанных проблем защиты прав потребителей финансовых услуг, повышения уровня

финансовой грамотности и расширения доступности финансовых услуг.

6.3. Просветительская функция средств массовой информации

Огромное число существующих средств массовой информации (СМИ) в той или иной мере затрагивают актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг.

С 2012 года учреждена специальная номинация конкурса «СМИ для потребителей», лауреатами которой стали автономная некоммерческая организация «Центр правовой информации «РАПСИ», журнал «Коммерческий директор» и Издательский Дом «Аргументы и факты». СМИ по финансовым услугам представлены несколькими десятками изданий, в России несколько интернет-телеканалов и радиостанций освещают вопросы развития секторов финансового рынка. Обращает внимание интернет-телеканал «ФинграмTV», проект, созданный совместно Ассоциацией российских банков (АРБ) и телекомпанией АРБ-ТВ «Банковское телевидение», информирующий потребителя исключительно о широком спектре финансовых продуктов и услуг в текстовом и видео форматах.

Анализируя информационное обеспечение в сфере защиты прав финансовых услуг, необходимо отметить, что в России уже достигнуты определенные результаты, свидетельствующие о движении к наиболее полной реализации прав потребителей на прозрачную и доступную информацию о финансовых услугах, а именно:

- потребителям доступны нормативные правовые базы по данным вопросам (они отражены на сайте Роспотребнадзора и общественных сайтах общественных объединений потребителей);
- актуальные изменения нормативной правовой базы защиты прав финансовых услуг постоянно выделяются в новостных источниках;
- наиболее частые проблемные ситуации в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг освещаются в СМИ.

7. Результаты деятельности общественных объединений потребителей

В письме Роспотребнадзора от 15.10.2010 № 01/14810-0-32 «О принципах взаимодействия с общественными объединениями потребителей» подчеркивалась важность именно информационно-просветительских функций общественных объединений потребителей, а также приоритетность таких видов деятельности, как проведение экспертиз и урегулирование споров в судебном и в досудебном порядке.

Согласно данным Минюста России, в Российской Федерации зарегистрировано более 1000 общественных объединений потребителей. Представители трех крупнейших общественных объединений потребителей Российской Федерации входят в состав Консультативного Совета по защите прав потребителей государств – участников СНГ: Союза потребителей Российской Федерации, Международной конфедерации обществ потребителей, Всероссийской лиги защитников потребителей. Обзор крупнейших общественных объединений потребителей Российской Федерации, участвующих в Консультативных советах Роспотребнадзора, позволяет оценить результаты и значимость деятельности таких организаций в Российской Федерации.

7.1. Конфедерация обществ потребителей

Конфедерация обществ потребителей (КонфОП) функционирует с 1989 года. На данный момент она объединяет 42 общественные организации потребителей, расположенные в 8 странах СНГ: России, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Киргизии, Таджикистане, Узбекистане, Украине.

Одним из основных направлений деятельности КонфОП является продвижение законодательных инициатив, направленных на усовершенствование норм по раскрытию потребительской информации в области финансовых услуг, а также потребительское образование. VIII Конгресс КонфОП в 2011 году назвал в качестве приоритетного вида деятельности защиту прав потребителей на

рынке финансовых услуг и повышение финансовой грамотности населения.

КонфОП осуществляет представительство и защиту интересов потребителей по проблемным вопросам взаимодействия с государством и бизнесом. На сайте КонфОП содержится полезная для потребителей информация касательно судебной практики в сфере банковских услуг. В сфере защиты прав потребителей финансовых услуг КонфОП добилась следующих результатов: июль-ноябрь 2004 года - возврат незаконной 10 процентной комиссии, удержанной с вкладчиков Альфа-банка, досрочно закрывшим депозиты (в досудебном порядке по соглашению сторон Альфа-банк возместил около 100 млн. рублей своим бывшим вкладчикам); 2005-2007 гг. - борьба со скрытыми комиссиями банков при кредитовании населения.

Идет постоянная работа КонфОП по совершенствованию законодательства в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг: КонфОП дает заключения по проектам нормативных правовых актов в данной сфере; более 10 лет участвует в обсуждении и настаивает на скорейшем принятии закона «О потребительском кредите»; участвует в обсуждениях поправок в Закон «О банках и банковской деятельности», направленных на согласование требований к информированию потребителей об условиях договоров, а также актов, направленных на регулирование деятельности коллекторских агентств.

Среди последних достижений КонфОП в этом направлении - активное участие в продвижении законопроекта, устанавливающего процедуру банкротства граждан в Российской Федерации. Институт банкротства физического лица является ключевым элементом обеспечения снижения социальных рисков при кредитовании населения. До настоящего времени в России у заемщика-физического лица нет возможности объявить себя банкротом и списать свой долг. Представители КОНФОП участвовали в подготовке и обсуждении данной темы в рамках Президиума Госсовета при Президенте Российской Федерации в январе 2012 года в Саранске (по результатам которого было дано поручение о внесении законопроекта Правительством Российской Федерации для рассмотрения в Федеральное собрание), в обсуждении и подготовке

отзыва на законопроект в Общественной палате Российской Федерации летом 2012 года, а также в информировании граждан о положениях законопроекта в рамках проводимых конференций для СМИ и бизнес-сообщества. Помимо продвижения законодательных инициатив в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, КонфОП содействует повышению финансовой грамотности в рамках школьного курса «Экономика. Основы потребительских знаний».

Уже более 15 лет эта организация реализует программу по потребительскому образованию в школах России. В 2011 году было выпущено 3-е издание учебника для 9 классов общеобразовательных учреждений «Экономика. Основы потребительских знаний», рекомендованное Министерством образования и науки Российской Федерации для преподавания. С целью повышения компетенции школьников в вопросах финансовой грамотности в учебнике представлены материалы, рассказывающие о принципах формирования сбережений, семейного бюджета, пенсионного обеспечения. Отдельное внимание в учебнике уделено банковским депозитам (включая систему страхования вкладов), а также деятельности страховых компаний на потребительском рынке (ОСАГО, страхование жизни и имущества), проблеме кредитования (принцип жизни в долг, виды кредитов, кредитной истории), платежным картам др. В настоящий момент учебник востребован Департаментами образования в ряде субъектов Российской Федерации. В частности, в рамках сотрудничества КонфОП с Администрацией Костромской области, курс «Экономика. Основы потребительских знаний» преподается в школах, а учебник доступен в сети библиотек области.

Важным направлением деятельности КонфОП является консультирование потребителей по вопросам защиты прав на рынке финансовых услуг. Региональные организации-члены КонфОП на постоянной основе оказывают правовую помощь гражданам по вопросам защиты прав граждан в области кредитования и страхования и восстановления украденных средств с карт потребителей. С целью привлечения внимания граждан к тематике КонфОП взаимодействует со СМИ при подготовке публикаций по данной тематике.

7.2. Союз потребителей Российской Федерации

Союз потребителей Российской Федерации (СПРФ) функционирует с 1990 года. СПРФ объединяет более 100 общественных объединений по защите прав потребителей. СПРФ предоставляет консультации потребителям, содействует в составлении претензий и исков, ведет дела в судах, осуществляет независимую потребительскую экспертизу безопасности и качества товаров и услуг, проводит проверки соблюдения правил торговли и быстрого обслуживания, осуществляет потребительское просвещение и образование.

Взаимодействие с органами Роспотребнадзора ежегодно оценивается организациями, входящими в СПРФ. Несмотря на общий невысокий уровень оценки взаимодействия, в таких городах как Архангельск, Волгодонск, Великий Новгород, Омск, Улан-Удэ и некоторых других организации СПРФ отмечают отличное взаимодействие с органами Роспотребнадзора. Согласно результатам опроса потребителей, наибольший процент потребителей (48,8%) остается удовлетворенным полностью при обращении именно в общества потребителей.

7.3. Общероссийская общественная организация «Всероссийская Лига защитников потребителей»

Общероссийская общественная организация «Всероссийская Лига защитников потребителей» (ОО «ВЛЗП») создана в 1996 году. В качестве задач, направленных на обеспечение защиты прав потребителей, Лига ставит следующие:

- участие в разработке государственной политики (концепций, программ, отдельных мер, механизмов взаимодействия органов власти, механизмов урегулирования споров и т.д.) в сфере защиты прав потребителей;
- содействие проведению научных исследований по вопросам защиты прав потребителей;
- содействие в проведении независимой потребительской экспертизы;

- проведение социологических опросов потребителей;
- сотрудничество с международными организациями в сфере защиты прав потребителей;
- организация культурно-массовых мероприятий, акций, семинаров, конференций по правам потребителей, освещение их в печати.

7.4. Общероссийское общественное движение в защиту прав и интересов потребителей «Объединение потребителей России»

Объединение потребителей России ставит перед собой следующие основные цели: поддержка и участие в формировании прогрессивной потребительской политики государства и стратегии развития страны в целом; содействие развитию системы защиты прав потребителей и совершенствования института общественного контроля; правовое просвещение потребителей. К 20-летию российского законодательства о защите прав потребителей Движение опубликовало общественный Доклад, посвященный защите прав потребителей. «Двадцать лет с правом переписки». Движение публикует на своем сайте рейтинг потребительской защищенности в разрезе по субъектам Российской Федерации.

Движение разработало такие важные социально значимые проекты, как социальный проект «Добрососедство» для сферы ЖКХ Московской области, газету «Голос за потребителя», кредитный оператор pro-credit.ru - систему обработки кредитных заявок, подбирающую лучшие предложения на финансовом рынке и интернет-проект о личных финансах UmnyeDengi.ru – система подбора лучших предложений по различным видам кредитов (потребительским, ипотечным и др.), вкладов, кредитных карт.

8. Эффективность системы защиты прав потребителей в финансовой сфере

В настоящее время ни один из государственных органов Российской Федерации не проводит регулярных социологических опросов, направленных на выявление мнения потребителей об эффективности защиты их прав в финансовой сфере. Такой опрос должен бы был содержать ряд вопросов к потребителям, столкнувшимся с процессом защиты своих потребительских прав, и касающихся удовлетворенности результатами и процессом защиты прав таких потребителей. Тем не менее, в России проводились опросы, косвенно или частично затрагивающие вопросы эффективности защиты прав потребителей в финансовой сфере.

Достоинством внимания соответствующим социологическим опросом потребителей на данный момент является опрос СПРФ⁷⁵. Согласно результатам данного опроса, 10,1% потребителей из общего числа опрошенных имеют претензии к финансовым услугам. Их число выросло с 2006 года в 2,5 раза, что является высоким показателем по сравнению с изменениями, произошедшими в других сферах экономики. Более того, сфера финансовых услуг согласно результатам данного опроса отнесена к тем сферам, в которых сложно добиться возмещения ущерба. Согласно результатам опроса (Таблица 8.1), 20,5 % потребителей указали на необходимость обратить внимание в первую очередь на работу отделений Сбербанка России и 12,2% потребителей – на работу других финансовых учреждений, при этом последние отметили низкое качество предоставляемых финансовых услуг (17,9% заявивших).

⁷⁵ <http://www.potrebitel.net/main/projects/opros/opros-2011/>

Таблица 8.1. Результаты социологического опроса СПРФ относительно защиты прав потребителей финансовых услуг

Сферы потребления	Указали на то, что требует внимания в первую очередь					
	Январь-февраль 2009 г.	Январь-февраль 2012 г.	Из них указали в январе 2012 года на проблемы:			
			недостаточной безопасности	низкого качества	высоких цен и тарифов	больших потерь времени
Работа отделений Сбербанка России	15,3	20,5	3,4	11,6	6,8	75,5
Услуги других финансовых учреждений	5,8	12,2	3,6	17,9	19,6	32,1

В течение последних лет отдельные опросы потребителей, затрагивающие проблему защиты потребителей, проводили и другие организации, такие как Национальное агентство финансовых исследований (НАФИ) и Высшая школа экономики (ВШЭ). НАФИ провело за последний год два социологических опроса, касающихся защиты прав потребителей и выпустила пресс-релизы «Россияне хотят научиться защищать свои права»⁷⁶ и «Незащищенность потребителей»⁷⁷. Согласно первому из них, в 2012 году 47% респондентов ответили, что не уверены в справедливости разрешения спора с финансовой организацией, если такой возникнет. В три раза меньше уверенных в положительном исходе спора – 15%. Треть респондентов вероятность положительного и отрицательного разрешения спора оценили равнозначно. Согласно данным НАФИ, более оптимистичны были такие группы населения, как молодежь и жители крупных городов-миллионщиков.

⁷⁶ Пресс-релиз по результатам социологического опроса НАФИ «Россияне хотят научиться защищать свои права» 15.08.2012 (<http://nacfin.ru/novosti-i-analitika/press/press/single/10591.html>).

⁷⁷ Пресс-релиз по результатам социологического опроса НАФИ «Незащищенность потребителей» 10.07.2012 (<http://nacfin.ru/novosti-i-analitika/press/press/single/10582.html>).

Аналогичный вопрос содержался в серии социологических опросов ВШЭ. На протяжении 2008-2011 годов по результатам данных опросов сохранялась практически неизменная структура ответов: не уверены в справедливости разрешения спора с финансовой организацией было в 2008 – 51% респондентов, в 2009 – 43%, в 2011- 50%. Динамика уверенных в положительном исходе спора симметрична: таких было в 2008 – 8%, в 2009- 15%, в 2011 - 10%. Другими словами, анализируя динамику общественного мнения по данному вопросу на протяжении 2008-2011 года, проблематично выявить однозначную тенденцию, направленную на повышение или понижение уверенности населения в исходе спора. При этом в большей степени наблюдается колебание на приблизительно одном уровне, с небольшим ухудшением ситуации в экономически более тяжелые годы.

Согласно опросу НАФИ, выбирая наиболее интересующие их вопросы, потребители на первое место поставили вопрос защиты прав, на второе – вопрос о существенной информации в договорах с банками и другими финансовыми компаниями, на третье – вопрос о порядке собственных действий с целью не увязнуть в долгах при пользовании банковских кредитов, в наименьшей степени оказались интересны вопросы по составлению личного бюджета.

Согласно второму опросу НАФИ, 52% респондентов полагают, что права потребителей финансовых услуг в Российской Федерации не защищены. Абсолютно уверены в защищенности прав потребителей финансовых услуг только 4% респондентов. Наиболее оптимистичны были ответы молодежи. При этом 91% респондентов не знают, какие именно организации занимаются в России защитой прав потребителей финансовых услуг. Жители Москвы и Санкт-Петербурга несколько отличаются в ответах на эти вопросы от остального населения страны: защищенными чувствуют себя 57%, уверенными в знаниях об органах защиты – 20%. Результаты исследования еще раз подтвердили низкий уровень финансовой грамотности населения и слабую степень доверия механизмам защиты прав.

Анализируя общественное мнение по вопросу оценки системы защиты прав потребителей финансовых услуг и ее эффективности, в первую очередь необходимо отметить немногочисленность

проводимых исследований и фактически отсутствие конечной информации относительно мнения об эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг. Для того чтобы можно было анализировать мнение потребителей относительно защищенности и эффективности защиты их прав, необходимо разработать типовые опросные листы для каждого потребителя финансовых услуг, обратившегося с жалобой, будь то обращение непосредственно в суд, в отделения Роспотребнадзора, общественную организацию потребителей, к финансовому омбудсмену или непосредственно в финансовую организацию. Совместная разработка и дальнейшее внедрение таких опросных листов по всем указанным типам организаций, обязательных к заполнению обратившимися с жалобой потребителями, а также организационное оформление в Роспотребнадзоре деятельности по обработке собранной информации и публикации результатов позволит обеспечить необходимую сопоставимость данных и проводить анализ мнений потребителей финансовых услуг по вопросам эффективности защиты их прав, основываясь на исчерпывающей информации.

При этом исключительно важным является улучшение системы мониторинга и оценки непосредственных результатов деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, которое предоставит благоприятные возможности для решения необходимой задачи оценки эффективности и результативности деятельности Роспотребнадзора в соответствии с современными требованиями.

Выводы: Основные направления совершенствования системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации

Глобальный риск для потребителей финансовых услуг состоит в том, что финансовый сектор может подвергнуться серьезной структурной перестройке в ближайшие годы. Мировой экономический кризис, первая волна которого пришлась на 2008-2009 годы, не закончился. Нынешний кризис – это кризис современной спекулятивной модели экономики – модели, в которой финансы являются ведущим, а реальный сектор экономики – ведомым. Во многих индустриально развитых странах фондовые индексы приблизились к своим историческим рекордным значениям. На фоне одновременно стагнирующего реального сектора экономики это означает только то, что накопившиеся диспропорции рано или поздно получат свое кризисное разрешение.

Таким образом, существует достаточно большая вероятность того, что финансовая сфера войдет в зону турбулентности уже в ближайшие годы, что создает большие риски для потребителей финансовых услуг. Необходима активизация деятельности по укреплению защиты прав потребителей в финансовой сфере, повышению её эффективности.

Представленные в настоящем Докладе выводы о состоянии и проблемах защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации позволяют сформулировать ряд основных направлений по ее улучшению в ближайшие годы. Разработка актуальных вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг на законодательном уровне позволит существенно сократить число судебных разбирательств в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, улучшив институциональную среду отношений потребителей и финансовых организаций.

В современных условиях в системе Роспотребнадзора сохранятся актуальные проблемы, требующие неотложного решения для дальнейшего повышения эффективности деятельности Роспотребнадзора и кардинального улучшения защиты прав

потребителей финансовых услуг, среди которых следует особо отметить:

- сложившаяся система нормативных правовых актов, в которой работает Роспотребнадзор по защите прав потребителей, не является целостной и не в полной мере обеспечивает правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг;

- отсутствует системный механизм актуализации принятых нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг;

- в нормативной правовой базе, регулирующей осуществление контроля и надзора, не в полной мере учитываются специфика и условия совершения нарушений в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и административного производства в условиях роста количества жалоб граждан и выявленных нарушений;

- Роспотребнадзор участвует в согласовании проектов законодательных и нормативных правовых актов, имеющих отношение к защите прав потребителей, включая потребителей финансовых услуг, но не всегда и не в полной мере обоснованные предложения уполномоченного государственного органа по надзору в сфере защиты прав потребителей подлежали учету;

- актуальным с учетом лучшей зарубежной практики представляется рассмотрение вопроса создания структурного подразделения Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг;

- вопросы взаимодействия структурных подразделений, органов и организаций Роспотребнадзора нуждаются в дальнейшей регламентации;

- необходимой является дальнейшая разработка стандартов консультирования в потребителей финансовых услуг, в которых остро нуждаются специалисты территориальных органов Роспотребнадзора и региональных консультационных центров;

- недостаточной считается координация деятельности Роспотребнадзора и регуляторов финансового рынка при защите

прав потребителей, в том числе путем внедрения паспортов финансовых услуг;

- недостаточной является координация разработанных и реализуемых региональных программ защиты прав потребителей финансовых услуг и повышения уровня финансовой грамотности населения;

- руководители и специалисты Роспотребнадзора осуществляют свою деятельность в основном исходя ведомственной и персональной ответственности за выполнение поставленных задач и личной преданности интересам государственной гражданской службы и защиты прав потребителей, поэтому нуждаются в создании системы материальной заинтересованности и мотивации для улучшения результатов своей деятельности.

Решение этих и других актуальных проблем образуют основные направления развития и создания эффективной системы защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе:

- совершенствование нормативного правового регулирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг,

- формирование эффективного механизма проверки финансовых организаций,

- усиление административной ответственности по результатам выявленных нарушений законодательства,

- совершенствование взаимодействия Роспотребнадзора и регуляторов финансового рынка в части оформления соглашений о взаимодействии и внедрения в практику работы финансовых организаций паспортов финансовых услуг по обязательному раскрытию информации для потребителей;

- создание эффективных механизмов консультирования потребителей через сеть региональных консультационных центров Роспотребнадзора;

- улучшение распространения информации для обеспечения прозрачности результатов деятельности в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг с использованием современных

информационных технологий и механизмов взаимодействия с гражданским обществом (механизмов краудсорсинга) и др.

Роспотребнадзор как уполномоченный орган по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей должен выступить координатором всех запланированных действий по стабилизации розничного финансового рынка, повышению уровня информированности и финансовой грамотности населения и содействовать эффективному взаимодействию всех заинтересованных сторон – государственных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений потребителей и др.

Для получения объективного и репрезентативного мнения потребителей по данному вопросу необходимо проведение социологических опросов, содержащих непосредственно вопросы об эффективности защиты прав потребителей в финансовой сфере, касающихся удовлетворенности потребителей результатами рассмотрения жалоб. Важным считается дальнейшее улучшение системы мониторинга и оценки непосредственных результатов деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

Наконец, опыт подготовки первого в истории России публичного Доклада Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» подтверждает актуальность общественного обсуждения проблем защиты прав потребителей финансовых услуг и основных направлений их решения, в том числе и в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».