

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
в 2014 году

МОСКВА 2015

**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
в 2014 году»**

Москва • 2015

УДК 366.542:336
ББК 65.272 + 65.26
О-11

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».

В подготовке Доклада «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2014 году» принимали участие О.В. Прусаков, С.В. Мухина, С.М. Шапигузов, И.А. Николаев, А.К. Синягин, И.В. Дубинина, М.С. Абрамова, И.С. Баранов, Ю.В. Гурбанова, Т.В. Карева и др.

В подготовке отдельных разделов Доклада участвовали О.М. Иванов (раздел 2), Т.Ю. Робулец (разделы 2, 4), Н.С. Тюрников (разделы 2, 4), А.В. Чирков (разделы 2, 4), О.В. Томилова (подраздел 3.3), П.Б. Шелищ (подраздел 7.1), Д.Д. Янин (подраздел 7.2), В.И. Майданюк (подраздел 7.3).

О-11 **Доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2014 году»** / Министерство финансов Российской Федерации – с. 270.

ISBN 978-5-00077-246-1

Настоящее издание содержит результаты анализа состояния и проблем защиты прав потребителей в финансовой сфере в Российской Федерации по итогам 2014 года, 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 третьим подобным изданием в истории Российской Федерации и учитывает результаты обсуждения предыдущих докладов на конференциях по их презентации и обсуждению.

УДК 366.542:336
ББК 65.272 + 65.26
ISBN 978-5-00077-246-1

Содержание

Введение	7
1. Основы организации работы по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг	10
1.1. Ключевые компоненты рынка финансовых услуг	10
1.2. Полномочия и взаимодействие в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг	14
2. Нормативное правовое регулирование защиты прав потребителей в финансовой сфере	28
2.1. Состояние и проблемы нормативной базы защиты прав потребителей финансовых услуг	28
2.2. Закон «О защите прав потребителей» как системообразующий закон в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг	31
2.3. Изменения в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» как новация в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг	38
2.4. Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» и первые результаты его правоприменения.....	42
2.5. Тенденции развития нормативного регулирования деятельности участников финансового рынка	47
2.6. Предполагаемые изменения в законодательстве для улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг.....	73
3. Международное сотрудничество и Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг	86
3.1. Эволюция деятельности ООН в области защиты прав потребителей финансовых услуг	86
3.2. Развитие деятельности ОЭСР и Группы двадцати.....	90
3.3. Развитие деятельности Всемирного банка и организаций, учрежденных Всемирным банком	109
3.4. Развитие деятельности Евразийского экономического союза	115
3.5. Развитие деятельности государств-участников СНГ	118

3.6. Участие Роспотребнадзора в международном сотрудничестве по защите прав потребителей финансовых услуг	123
4. Тенденции развития розничного финансового рынка и оценка рисков для потребителей финансовых услуг	128
4.1. Макроэкономическая ситуация и развитие финансового рынка	128
4.2. Изменения на рынке банковских услуг и риски для потребителей	134
4.3. Изменения на рынке страховых услуг и риски для потребителей	150
4.4. Изменения на рынке микрофинансовых организаций и риски для потребителей	156
4.5. Изменения на рынке прочих финансовых услуг и риски для потребителей	163
5. Результаты деятельности Роспотребнадзора и судебной практики в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг	172
5.1. Рассмотрение обращений и заявлений потребителей	172
5.2. Контрольные мероприятия	182
5.3. Судебная практика	186
6. Практика информирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение уровня финансовой грамотности населения	199
6.1. Реализация просветительской функции Роспотребнадзора через систему консультационных центров для потребителей	199
6.2. Реализация просветительской функции Роспотребнадзора в рамках Проекта Минфина России и МБРР	208
6.3. Разработка ведомственных стандартов консультирования потребителей финансовых услуг	215
6.4. Лучшая российская практика консультирования и информирования потребителей финансовых услуг	224
7. Результаты деятельности крупнейших общественных объединений потребителей	236
7.1. Союз защиты прав потребителей финансовых услуг	236

7.2. Союз потребителей Российской Федерации	242
7.3. Конфедерация обществ потребителей.....	246
8. Оценка эффективности деятельности	
Роспотребнадзора по защите прав потребителей	
финансовых услуг	250
8.1. Методологические подходы к оценке эффективности	
государственного управления	250
8.2. Показатели оценки эффективности деятельности	
Роспотребнадзора.....	252
8.3. Разработка методологии оценки деятельности консультационных	
центров для потребителей: первые результаты.....	256
Выводы: Основные направления совершенствования	
системы защиты прав потребителей финансовых	
услуг в Российской Федерации.....	259

Введение

В 2014 году российский рынок финансовых услуг развивался в условиях существенного замедления роста экономики и ожидания рецессии. Наряду с такими внешними факторами, как сложная геополитическая обстановка, введение санкций в отношении российских банков и компаний, снижение всевозможных рейтингов, усиление оттока частного капитала и падение цен на нефть, негативные тенденции в российской экономике были усилены сохраняющейся сырьевой направленностью и отсутствием структурных преобразований в экономике. Проблемная ситуация на валютном рынке в конце года обусловила напряженность на розничном финансовом рынке и рост просроченной задолженности населения по кредитам, особенно по ипотечным кредитам в иностранной валюте.

В сложных макроэкономических условиях существенно возрастают риски для потребителей финансовых услуг, связанные с ужесточением условий кредитования, активизацией недобросовестных участников финансового рынка, возникновением финансовых пирамид, а также недостаточным уровнем финансовой грамотности. Указанные риски приводят к необходимости внедрения комплексного подхода к обеспечению защиты прав потребителей финансовых услуг, формированию разумного финансового поведения и повышению финансовой грамотности российских граждан, в том числе с привлечением различных институтов государственной власти, общественных организаций и коммерческого сектора.

За последние годы в Российской Федерации были приняты основополагающие нормативные правовые акты в области защиты прав потребителей финансовых услуг. В рамках организационной структуры Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) создана комплексная система управления, обеспечивающая непосредственно защиту прав потребителей финансовых услуг, а также консультирование, информирование и просвещение граждан по различным аспектам финансовых услуг и соответствующих потребительских прав. Наряду с Роспотребнадзором, его территориальными органами и подведомственными учреждениями деятельное участие в защите прав потребителей финансовых услуг и соответствующей информационно-просветительской работе принимают общественные объединения потребителей.

Государственный доклад «Защита прав потребителей в Российской Федерации», который публикуется Роспотребнадзором ежегодно с 2013 года, содержит систематизированную аналитическую информацию об общем состоянии правового регулирования отношений с участием потребителей в Российской Федерации. В государственном докладе оцениваются законодательные и практические аспекты реализации основополагающих прав потребителей и содержатся выводы и предложения, определяющие основные направления совершенствования деятельности по защите прав потребителей в Российской Федерации.

Публичный Доклад «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» служит дополнительным информационно-аналитическим материалом для государственного доклада Роспотребнадзора и конкретизирует законодательные и практические аспекты защиты прав потребителей применительно к финансовой сфере. Подготовка Доклада осуществляется с 2013 года на ежегодной основе Роспотребнадзором при поддержке ООО «Финансовые и бухгалтерские консультанты (ФБК)» в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». Ранее опубликованные Доклады о состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2012 и 2013 годах получили высокую оценку со стороны профессионального сообщества как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Настоящий Доклад «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2014 году» содержит описание изменений нормативного правового регулирования в области защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации и эволюции соответствующей международной практики, результаты анализа тенденций развития финансового рынка и прогноз рисков для потребителей финансовых услуг. Кроме того, Доклад включает результаты деятельности Роспотребнадзора, его территориальных органов и подведомственных учреждений по рассмотрению обращений потребителей и проведению контрольных мероприятий. В Докладе представлены обзор судебной практики, а также обзор состояния информирования населения в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг. В отдельном разделе Доклада приведены результаты деятельности крупнейших общественных объединений потребителей. Помимо прочего, в Докладе представлены результаты оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора и основные направления совершенствования системы защиты прав потребителей в финансовой сфере.

Публичный Доклад «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» соответствует лучшей международной практике и способствует не только совершенствованию деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг, но и повышению уровня финансовой грамотности российских граждан, улучшению взаимодействия всех заинтересованных сторон и целенаправленному развитию национальной системы защиты прав потребителей. Доклад предназначается для широкого круга пользователей, включая граждан-потребителей финансовых услуг, заинтересованных представителей органов государственной власти и местного самоуправления, профессиональных участников финансового рынка, общественных объединений потребителей, научных и образовательных учреждений.

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

Данный раздел Доклада является исходным для понимания и оценки организационного построения работы по защите прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации. В первом подразделе представлено описание ключевых компонентов и основных понятий в системе защиты прав потребителей финансовых услуг, во втором – полномочия и взаимодействие всех заинтересованных сторон в национальной системе защиты прав потребителей финансовых услуг с указанием изменений, произошедших в 2014 году.

1.1. Ключевые компоненты рынка финансовых услуг

Мировая практика свидетельствует о том, что для эффективного, устойчивого и справедливого функционирования рынка розничных финансовых услуг необходимо наличие следующих взаимосвязанных компонентов:

- профессиональные стандарты и деловая этика финансовых институтов;
- конкурентная среда;
- контроль и надзор со стороны регуляторов финансового рынка;
- доступность финансовых услуг;
- защита прав потребителей финансовых услуг;
- финансовая грамотность населения.

Финансовый рынок является устойчивым, когда взаимное влияние поставщиков и потребителей финансовых услуг является уравновешенным, а направления защиты прав потребителей включают требования большей прозрачности и осведомленности для потребителей о товарах и услугах, развитие конкуренции на рынке, предотвращение мошенничества, обучение потребителей и недопущение недобросовестной практики. Взаимосвязь между указанными выше компонентами, оказывающими основное влияние на защиту прав потребителей финансовых услуг, представлена на Рис. 1.1.

Рис. 1.1. Основные компоненты рынка розничных финансовых услуг



Финансовая грамотность населения и эффективная защита прав потребителей в финансовой сфере имеют решающее значение для повышения финансовой безопасности граждан, обеспечения стабильности финансовой системы и формирования в Российской Федерации справедливого, прозрачного и конкурентного рынка финансовых услуг. Согласно принятым в международной практике определениям финансовая грамотность включает следующие основные компоненты:

- понимание ключевых финансовых терминов (понятие риска и доходности, дисконтирования, инфляции, понимание различий между реальным и номинальным измерениями, наличными и безналичными платежами, понимание природы и функций финансовых институтов и т.п.);
- способность принимать эффективные решения в отношении использования личных финансов и управления ими (ведение бюджета доходов и расходов, проверка выписок с банковского счета, наличие и частота возникновения проблем с нехваткой денег, способы их решения, регулярность сбережений и т.п.);
- регулярное долгосрочное планирование с целью достижения долгосрочной финансовой стабильности и финансового благополучия (создание резервов на черный день, создание резервов для ожидаемых трат, отношение к долгосрочному планированию, страхование, пенсионные накопления, сбережения на образование детей и крупные покупки и т.п.);

- способность к выбору между различными альтернативами (пользование финансовыми услугами, неформальные формы сбережений и кредитов, отношение к риску, информированность о существующих финансовых продуктах и их характеристиках, источники информации, критерии выбора, умение читать договор перед подписанием и понимать содержащуюся в нем информацию и т.п.);
- поддержание информированности, способность анализировать, управлять и обмениваться информацией о финансовых обстоятельствах, которые влияют на материальное положение (информированность о ситуации в экономике в целом, о новых финансовых продуктах и услугах и изменениях условий и стоимости уже существующих услуг, о том, где получить независимую оценку и совет в финансовых вопросах, как и куда обращаться с жалобами в случае нарушения прав потребителя и т.п.)

Одним из ключевых компонентов функционирования финансового рынка в Российской Федерации является федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей финансовых услуг, который включает¹:

- 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

¹ Согласно Закону Российской Федерации от 17.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и Постановлению Правительства Российской Федерации от 02.05.2012 № 412 «Об утверждении положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей».

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;
- 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.

Для целей настоящего Доклада потребители финансовых услуг определяются как граждане, имеющие намерение обратиться за предоставлением финансовых услуг или получающие финансовые услуги исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Несмотря на многообразие вопросов, связанных с функционированием финансового рынка, банковских и некредитных финансовых организаций, содержание Доклада ограничивается отношениями, возникающими из договоров об оказании отдельных видов финансовых услуг, последствия нарушения условий которых подпадают под действие законодательства о защите прав потребителей. Следует отметить, что под действие указанного законодательства не подпадают соответствующие услуги на рынке валютных операций, ценных бумаг, операций по результатам деятельности паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов.

В этой связи для целей Доклада финансовые услуги ограничены услугами, оказываемые гражданам в связи с предоставлением, привлечением и (или) размещением денежных средств и их эквивалентов, выступающих в качестве самостоятельных объектов гражданских прав. К таким услугам относятся предоставление кредитов (займов), открытие и ведение текущих и иных банковских счетов, привлечение банковских

вкладов (депозитов), обслуживание банковских карт, ломбардные операции, а также услуги страхования.

Круг финансовых организаций, описанных в Докладе, ограничен кредитными, микрофинансовыми, страховыми организациями, кредитными потребительскими кооперативами граждан и ломбардами.



Защита прав потребителей является одним из ключевых компонентов устойчивого рынка финансовых услуг, в рамках которого взаимное влияние поставщиков и потребителей финансовых услуг является сбалансированным, действуют профессиональные стандарты и этика, выполняются требования прозрачности и осведомленности для потребителей, развития конкуренции, предотвращения мошенничества и недобросовестной практики.

1.2. Полномочия и взаимодействие в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

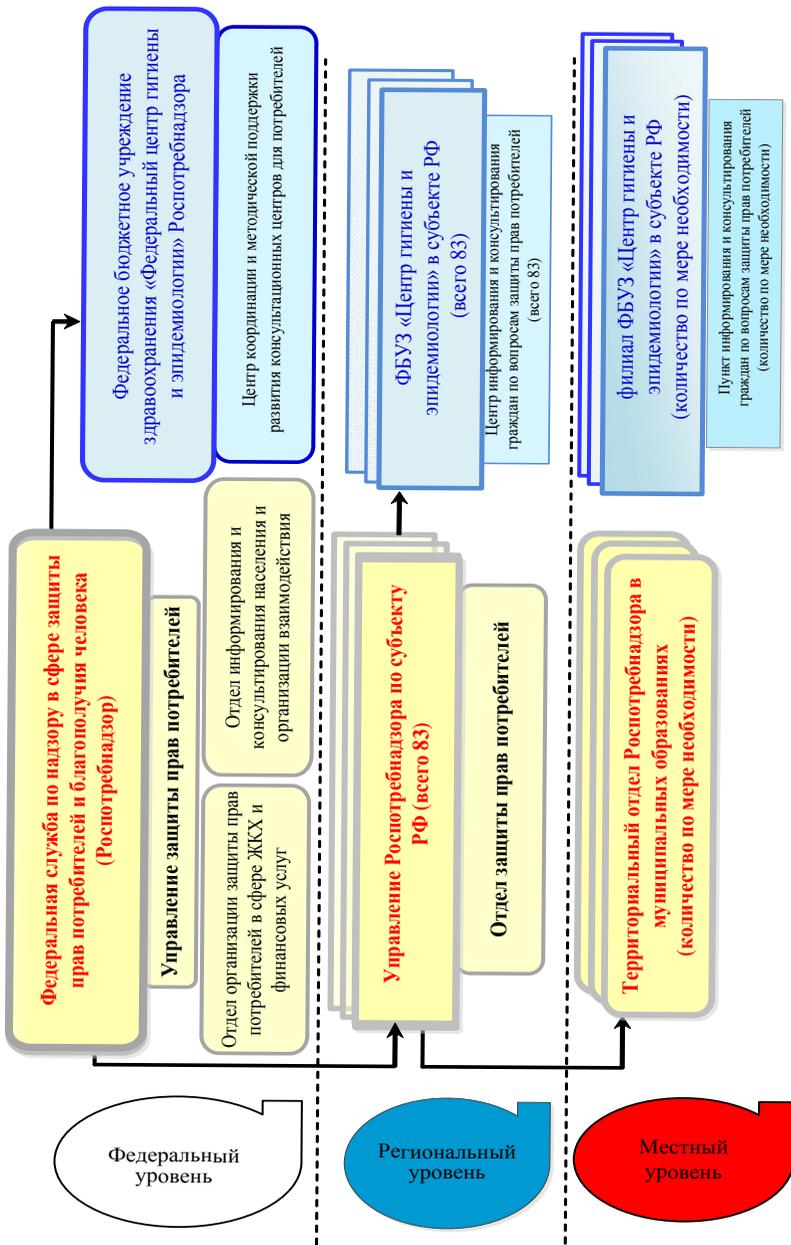
Согласно п. 1 ст. 40 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (в том числе в финансовой сфере) осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Функции такого органа выполняет Роспотребнадзор², который находится в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации³.

Роспотребнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через территориальные органы. Кроме того, в системе Роспотребнадзора действует сеть подведомственных организаций, которая включает федеральные бюджетные учреждения здравоохранения (ФБУЗ) в субъектах Российской Федерации под общим наименованием «Центр гигиены и эпидемиологии», при которых образованы консультационные центры и пункты информирования и консультирования граждан по вопросам защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека».

³ Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

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



Организационная структура Роспотребнадзора, подведомственных органов и организаций представлена на Рис. 1.2.

Следует также отметить, что Роспотребнадзором подписаны порядка 20 соглашений как с государственными, там и с общественными организациями (соглашение о сотрудничестве с Ассоциацией российских банков, Межрегиональной общественной организацией потребителей «Союз потребителей финансовых услуг», Союзом потребителей Российской Федерации, Федеральной службой по тарифам и т.д.).

В рамках межведомственного взаимодействия представители Роспотребнадзора на постоянной основе участвуют в работе различных экспертных советов (экспертный совет по применению законодательства о рекламе, образованный при ФАС России; по законодательству о банках и банковской деятельности при комитете Государственной Думы по финансовому рынку; по вопросам государственного регулирования потребительского рынка при комитете по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы Российской Федерации).

Наряду с Роспотребнадзором полномочиями в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг наделены федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, общественные объединения потребителей и иные организации. Полномочия в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг обобщены в Таблице 1.1.

Следует отметить, что с 3 марта 2014 года Служба Банка России по финансовым рынкам была полностью интегрирована в структуру центрального аппарата Банка России.

При этом было создано девять новых подразделений – шесть департаментов (развития финансовых рынков; допуска на финансовые рынки; сбора и обработки отчетности некредитных финансовых организаций; страхового рынка; коллективных инвестиций и доверительного управления; рынка ценных бумаг и товарного рынка), два главных управления (рынка микрофинансирования и противодействия недобросовестным практикам поведения на финансовых рынках), а также Служба по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров.

Таблица 1.1. Полномочия в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

Орган / организация	Полномочия
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)	Выработка и реализация государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей, организация и осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.
Центральный банк Российской Федерации (Банк России)	С 1 сентября 2013 года – единый регулятор на финансовых рынках, обеспечивающий стабильность и развитие национальной платежной системы и финансового рынка Российской Федерации, а также защиту интересов вкладчиков и кредиторов
Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)	Выработка государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере страховой, банковской, микрофинансовой деятельности, кредитной кооперации, финансовых рынков, государственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний
Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (ФАС России)	Антимонопольное регулирование и защита конкуренции в финансовой сфере, а также государственный надзор за соблюдением законодательства о рекламе
Федеральная налоговая служба Российской Федерации (ФНС России)	Контроль и надзор над соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения
Государственные органы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и органы местного самоуправления	Рассмотрение жалоб и консультирование потребителей, обращение в суды в защиту прав потребителей, в том числе неопределенного круга потребителей

Орган / организация	Полномочия
Суды	Выпуск информационных писем, постановлений, обзоров и прочих документов, обобщающих судебную практику, вынесение постановлений о прекращении и предотвращении дальнейшего нарушения прав потребителей
Общественные объединения потребителей	Общественный контроль, участие в разработке требований к финансовым услугам, распространение информации о правах потребителей и необходимых действиях по их защите, обращение в суды и органы прокуратуры

К основным функциям и задачам Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров относятся следующие:

- оценка состояния регулирования финансовой сферы с точки зрения защиты прав потребителей финансовых услуг, за исключением банковских услуг (далее – финансовые услуги), и инвесторов на рынке ценных бумаг (далее – инвесторы), подготовка предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты;
- рассмотрение жалоб и обращений потребителей финансовых услуг и инвесторов;
- применение мер принуждения к эмитентам, участникам корпоративных отношений и организациям, оказывающим финансовые услуги, за исключением кредитных организаций, в случае нарушения ими прав потребителей финансовых услуг и инвесторов;
- осуществление экспертизы стандартов саморегулируемых организаций участников финансового рынка по вопросам в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и инвесторов;
- разработка и осуществление программ повышения финансовой грамотности и информированности населения об институтах и инструментах финансового рынка Российской Федерации.

Следует также отметить, что в качестве совещательно-консультативного органа при Банке России создан Экспертный совет

по защите прав потребителей и миноритарных акционеров⁴. Целью создания Совета является определение стратегии и политики Банка России в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров. Кроме того, в целях выработки рекомендаций для определения стратегии и политики Банка России по финансовой грамотности в сфере деятельности некредитных финансовых организаций при Банке России был создан Экспертный совет по финансовой грамотности в сфере деятельности некредитных финансовых организаций⁵. Организационное сопровождение деятельности Советов обеспечивает Служба по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров.

Таким образом, в результате создания единого мегарегулятора на финансовых рынках в лице Банка России усиливается не только пруденциальный надзор на всех сегментах финансового рынка, но и значительно усиливаются государственные гарантии защиты прав потребителей финансовых услуг.

Взаимодействие Роспотребнадзора и Банка России

Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей осуществляется Роспотребнадзором на всем потребительском рынке России во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти и соответствующими организациями. Банковский и другой надзор, осуществляемый Банком России независимо от других федеральных органов государственной власти, имеют узко специальное назначение. При этом прямой контроль за соблюдением принятых закононных обязательств хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на финансовом рынке как части потребительского рынка, возложен на Банк России как мегарегулятор на финансовом рынке, а контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей возложен на Роспотребнадзор как меганadzорный орган на потребительском рынке.

В целях организации эффективного информационного взаимодействия, а также взаимодействия по реализации полномочий в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг 10 декабря 2014 г. между Роспотребнадзором и Банком России было заключено специальное Соглашение о взаимодействии⁶.

⁴ Приказ Банка России от 17 декабря 2014 № ОД-3528.

⁵ Приказ Банка России от 22 января 2015 № ОД-124.

⁶ Соглашение о взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и

В соответствии с Соглашением взаимодействие сторон осуществляется путём формирования совместных правовых позиций по соответствующим обращениям, заявлениям, жалобам потребителей финансовых услуг на нарушение их прав и законных интересов. Взаимодействие сторон, их территориальных органов (учреждений) и структурных подразделений реализуется в форме проведения совместных мероприятий, заседаний совместных рабочих групп, обмена информацией, сверки статистических данных и в других формах.

При наличии в обращениях, заявлениях, жалобах потребителей финансовых услуг признаков нарушения Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», такие обращения, заявления, жалобы рассматриваются Роспотребнадзором в пределах установленной компетенции. При наличии в обращениях, заявлениях, жалобах признаков нарушения федеральных законов, надзор и контроль за соблюдением которых осуществляет Банк России, такие обращения, заявления, жалобы рассматриваются Банком России в пределах установленной компетенции.

Таким образом, реализуя свои полномочия в установленной сфере деятельности, Роспотребнадзор и Банк России дополняют друг друга и обеспечивают эффективную правовую защиту граждан-потребителей финансовых услуг. Следует подчеркнуть, что при создании единого мегарегулятора на финансовых рынках в лице Банка России не произошло перераспределения полномочий в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

Взаимодействие Роспотребнадзора и Минфина России

Минфин России осуществляет принятие нормативных актов в сфере регулирования финансовых рынков совместно с Банком России. Указанная 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 рамках государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»⁷ Минфин России осуществляет совершенствование нормативной правовой базы в части повышения уровня правовой защищенности инвесторов и потребителей финансовых услуг и исполнения обязательств Российской Федерации по сбережениям граждан Российской Федерации, а также пресечение деятельности организаций, имеющих признаки «финансовых пирамид».

С 2011 года Минфин России и Роспотребнадзор осуществляют совместную работу по реализации Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». Цель Проекта – содействовать формированию разумного финансового поведения российских граждан, их ответственному участию в функционировании рынка финансовых услуг, повысить эффективность защиты их интересов как потребителей финансовых услуг. Для достижения указанной цели в Проекте решаются две основные задачи:

- повышение финансовой грамотности российских граждан (особенно учащихся школ и высших учебных заведений, а также активных и потенциальных пользователей финансовых услуг с низким и средним уровнем доходов);
- укрепление институциональных основ для усиления защиты прав потребителей в Российской Федерации.

Взаимодействие Роспотребнадзора и ФАС России

На ФАС России возложены функции по обработке жалоб граждан на ущемление их прав в связи с недобросовестной рекламой в сфере финансовых услуг. В компетенцию ФАС России также входит проведение проверок и подача исков в суд. 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.

Взаимодействие ФАС России, Роспотребнадзора и Банка России направлено, в частности, на совершенствование нормативной правовой

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

базы в сфере 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 иных вопросов.

Взаимодействие Роспотребнадзора и ФНС России

ФНС России осуществляет контроль и надзор над соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения, в том числе устанавливает перечни контрольно-кассовой техники, которую вправе применять платежные агенты (субагенты) при осуществлении деятельности по приему платежей физических лиц.

Наряду с Роспотребнадзором ФНС России осуществляет защиту прав потребителей финансовых услуг путем проведения контрольно-надзорных мероприятий в связи с деятельностью платежных агентов по приему платежей физических лиц, а также при проверке соблюдения правил применения контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов или расчетов с использованием платежных карт.

Взаимодействие Роспотребнадзора и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления

Региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления вправе рассматривать жалобы потребителей, консультировать по вопросам защиты их прав и обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей). Кроме того, региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления могут принимать решения об участии в реализации планов по защите прав потребителей 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.

Также одной из форм взаимодействия территориальных органов Роспотребнадзора и органов местного самоуправления является совместная работа в координационных советах, комиссиях и иных совещательных органах, созданных в целях обеспечения защиты прав потребителей. Деятельность указанных совещательных органов, как правило, предусматривает проведение согласованных комплексных мероприятий, направленных на совершенствование системы защиты прав потребителей, просвещение потребителей и оказание им правовой поддержки, выработку единых методологических подходов к решению проблемных вопросов защиты прав потребителей, стимулирование разработки программ (мероприятий) по защите прав потребителей.

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.

Взаимодействие Роспотребнадзора и судов

Суды осуществляют свои полномочия в сфере защиты прав потребителей в случае, если не удалось добиться защиты прав в досудебном порядке. Потребитель финансовых услуг по своему усмотрению выбирает порядок урегулирования спора и имеет право сразу обратиться с иском в суд, не предъявляя предварительных претензий к финансовой организации.

Потребитель финансовых услуг может предъявлять иск в суд сам (лично) или через представителя, который действует в суде на основании нотариально заверенной доверенности. При этом потребитель финансовых услуг вправе привлекать Роспотребнадзор и его территориальные органы к участию в деле для дачи заключения в целях защиты прав потребителей.

Роспотребнадзор как уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей также может быть привлечен к участию в деле судом или вступить в дело по своей инициативе. Однако представитель Роспотребнадзора не заменяет истца или ответчика, а совместно с ними принимает участие в деле. Роспотребнадзор вправе обратиться в суд в защиту прав и законных интересов конкретного потребителя финансовых услуг только при наличии соответствующей просьбы, выраженной в жалобе, которая подана в письменной форме.

Следует отметить, что в 2014 году реформа судебной системы перешла в завершающую стадию и 6 августа 2014 года Верховный Суд Российской Федерации стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом. Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации будет осуществлять в предусмотриваемых федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью федеральных судов и давать разъяснения по вопросам судебной практики.

Взаимодействие Роспотребнадзора, иных государственных органов по контролю и надзору с общественными объединениями потребителей

В соответствии с Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» общественные объединения потребителей обладают 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).

На региональном уровне взаимодействие территориальных органов Роспотребнадзора с общественными объединениями потребителей осуществляется через совместное участие в координационных советах, комиссиях и иных совещательных органах, созданных в целях обеспечения защиты прав потребителей.

В целях обеспечения взаимодействия Роспотребнадзора и его территориальных органов с общественными объединениями и организациями потребителей по вопросам защиты прав потребителей осуществляет свою работу постоянно действующий совещательный орган – Консультативный совет по защите прав потребителей⁸, возглавляемый руководителем Роспотребнадзора.

Для достижения поставленных перед ним целей Совет:

- участвует в осуществлении мер по созданию и совершенствованию механизма реализации законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей;
- проводит анализ эффективности применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;
- участвует в подготовке и согласовании предложений к законопроектам и иным нормативным правовым актам по вопросам регулирования потребительского рынка и обеспечения защиты прав потребителей;
- организует и проводит независимую экспертизу проектов

⁸ Приказ Роспотребнадзора от 19.01.2006 № 3 «О создании Консультативного совета по защите прав потребителей».

законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

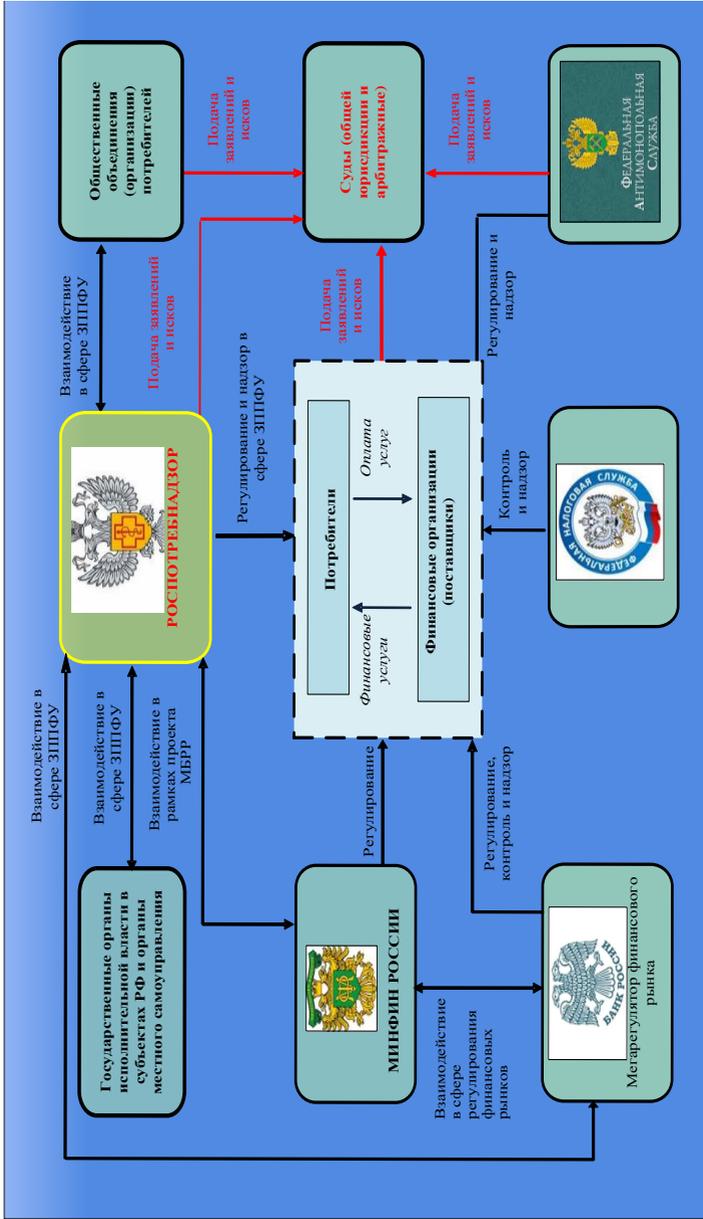
- изучает общественное мнение по вопросам защиты прав потребителей;
- организует и проводит совместные мероприятия, направленные на широкое информирование населения об основах потребительских знаний.

Таким образом, в Российской Федерации сложилась комплексная система взаимодействия органов и организаций, позволяющая эффективно осуществлять защиту прав потребителей на рынке финансовых услуг. Указанная система взаимодействия наглядно представлена на Рис. 1.3.



Роспотребнадзор как единственный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственный надзор в области защиты прав потребителей, призван играть ключевую роль в совершенствовании национальной системы защиты прав потребителей финансовых услуг. Однако эффективность выполнения указанной функции зависит от согласованной работы всех участников системы защиты прав потребителей в финансовой сфере. В этой связи представляется важным усилить координирующую функцию Роспотребнадзора и сформировать общую стратегию взаимосвязанных мероприятий, направленных на защиту прав потребителей финансовых услуг и повышение уровня финансовой грамотности населения.

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

Данный раздел Доклада является принципиальным для оценки нормативного правового регулирования защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации и определения основных направлений его совершенствования.

В первом подразделе представлено общее описание нормативного правового регулирования защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации и актуальных проблем его развития, во втором – описание Закона «О защите прав потребителей»⁹ с указанием внесенных в прошедшем году изменений, в третьем – описание изменений, внесенных в Закон «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁰ Законом «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»¹¹, в четвертом – описание Федерального закона «О потребительском кредите (займе)»¹² с указанием внесенных в прошедшем году изменений и первых результатов его правоприменения, в пятом – описание основных изменений по регулированию развития ключевых сегментов российского финансового рынка, наконец, в шестом – описание и оценка предполагаемых изменений в нормативном правовом регулировании 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 отрасль национальной экономики. Однако в условиях макроэкономической нестабильности финансовые рынки подвержены мало предсказуемым изменениям, что во многом определяют необходимость своевременного развития нормативной правовой базы

⁹ Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».

¹⁰ Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

¹¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 476-ФЗ «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».

¹² Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)».

защиты прав потребителей финансовых услуг для реагирования на постоянно возникающие вызовы в этой сфере. В этих условиях меняются правила предоставления финансовых услуг потребителям, законодательные требования к оказанию этих услуг и соответственно законодательные нормы защиты прав потребителей финансовых услуг. Так, за последние 6 лет вступило в силу 10 редакций Закона «О защите прав потребителей» (редакции были существенные, объем изменений значительный), 42 редакции Закона «О банках и банковской деятельности»¹³, 33 редакции Закона «О рынке ценных бумаг»¹⁴, 15 редакций Закона «Об организации страхового дела»¹⁵, 13 редакций Закона «О страховании вкладов физических лиц»¹⁶, а также были приняты Законы «О кредитной кооперации»¹⁷, «О национальной платежной системе»¹⁸, «О потребительском кредите (займе)», «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»¹⁹, «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».

В 2014 году был принят ряд важных законопроектов – ««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», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰, «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации

¹³ Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

¹⁴ Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

¹⁵ Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

¹⁶ Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

¹⁷ Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

¹⁸ Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

¹⁹ Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

²⁰ Федеральный закон от 21.07.2014 № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

(Банке России)»²¹ (в части увеличения страхового возмещения по вкладам) и др.

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 правовом поле, в котором Роспотребнадзор исполняет функцию по надзору в области защиты 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 постоянном развитии – только за последние годы были принят ряд важнейших нормативных правовых актов в целях улучшения регулирования в сфере защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг.

Следует отметить, что в 2014 году Роспотребнадзор активно участвовал в согласовании проектов нормативных правовых актов, имеющих отношение к защите прав потребителей финансовых услуг, но его позиция учитывалась не всегда и не в полной мере. Актуальным остается создание правовых условий для наиболее полного учета предложений и замечаний уполномоченного государственного органа по надзору в сфере защиты прав потребителей при обсуждении соответствующих проектов федеральных законов.

Шагом в этом направлении является подписание 10 декабря 2014 года соглашения Роспотребнадзора с Банком России о взаимодействии в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг. Впервые были урегулированы полномочия в рамках рассмотрения обращений граждан. Так, этим соглашением было установлено, что при наличии в обращениях, заявлениях, жалобах потребителей финансовых услуг признаков нарушения Закона «О защите прав потребителей» такие обращения, заявления, жалобы рассматриваются Роспотребнадзором в пределах установленной компетенции.

Несмотря на достигнутые положительные изменения, сложившаяся система нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, в рамках которой работает

²¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 451-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Роспотребнадзор, еще не в полной мере обеспечивает правовое регулирование в этой сфере 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 том числе потребителей финансовых услуг. В нормативной правовой базе, регулирующей осуществление контроля и надзора, не учитываются специфика и условия совершения нарушений в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и административного производства в условиях роста количества обращений граждан и выявленных нарушений.

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

В настоящее время основными нормативными актами, регулирующими защиту прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации, являются Гражданский кодекс Российской Федерации и Закон «О защите прав потребителей». Ниже представлены ключевые положения указанного закона в отношении защиты прав потребителей финансовых услуг через призму соответствия признанным во всем мире Руководящим принципам Организации Объединенных Наций для защиты прав потребителей (United Nations Guidelines on Consumer Protection).

Право на информацию

Праву потребителя на информацию в законе посвящено 5 статей. Согласно ст. 8 Закона, потребитель имеет право на информацию об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах), ст. 9, ст. 10 установлены перечни информации об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах)

соответственно, которую изготовитель (исполнитель, продавец) обязан довести до потребителя. Ст. 36 обязывает исполнителя предоставлять потребителю информацию об обстоятельствах, которые могут оказать влияние на качество выполняемой работы (оказываемой услуги) или повлечь за собой невозможность ее завершения в срок. Ответственность изготовителя (исполнителя, продавца) за ненадлежащую информацию о товаре (работе, услуге) установлена в ст. 12.

Несмотря на большое внимание, уделенное в законе раскрытию информации потребителю, ряд положений закона еще освещен недостаточно:

- в законе не указано, что имеется в виду под «необходимой» информацией, предоставление которой потребитель имеет право потребовать (ст. 8);
- не закреплены конкретные способы предоставления информации в «наглядной и доступной форме», хотя специфика доведения такой информации до потребителя часто прописывается в правилах оказания конкретных услуг, утверждаемых различными актами (ст. 8).

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 и в связи с принятием Закона «О потребительском кредите (займе)» с 1 июля 2014 года вступил в силу абзац первый ч. 2 ст. 14.8 «Нарушение иных прав потребителей» Кодекса об административных правонарушениях (КоАП)²², устанавливающий административный

²² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

штраф за «включение в договор условий, ущемляющих права потребителя, установленные законодательством о защите прав потребителей».

Право на безопасность

Право потребителя на безопасность товара (работы, услуги) для здоровья, жизни и имущества потребителя установлено ст. 7 Закона. Относительно товаров и услуг право на безопасность реализуется посредством сертификации, установления 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

Ст. 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

Право на возмещение ущерба потребителю предусмотрено в случае нарушения его прав и фигурирует в ряде статей закона. В первой главе (Общие положения) оно реализовано в ст. 12-17, где возмещение ущерба потребителю должно быть предоставлено в случаях предоставления ненадлежащей информации о товаре (работе, услуге), наличия недостатков у товара (работы, услуги), наличия недействительных условий договора, ущемляющих права потребителя, причинения морального вреда потребителю нарушением его прав, также закреплено право потребителя на защиту в суде.

Право на возмещение ущерба также используется в Главе III (Защита прав потребителей при выполнении работ (оказании услуг)), где отдельное внимание уделено случаям несоблюдения сроков выполнения работ (оказания услуг) и праву потребителя на отказ от

исполнения договора о выполнении работ (оказании услуг).

Право на потребительское образование

Право потребителей на просвещение в области защиты прав потребителей закреплено в ст. 3. Указанной статьей также определены механизмы реализации этого права: включение соответствующих требований в федеральные государственные образовательные стандарты и образовательные программы и организация системы информации потребителей об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав. В настоящее время повышению финансовой грамотности населения уделяется большое внимание как государственными, так и коммерческими структурами.

Право быть услышанным

Право быть услышанным означает право на свободу убеждений и на свободное их выражение (свободу слова). Это право установлено не только для потребителей, но и для каждого человека, и закреплено в ст. 19 Всеобщей декларации прав человека²³ и ст. 29 Конституции Российской Федерации²⁴.

С точки зрения прав потребителей, в том числе финансовых услуг, это право можно интерпретировать, как возможность участвовать в создании и исполнении государственной политики в сфере защиты прав потребителей, а также в разработке продуктов и услуг.

Право на здоровую окружающую среду

Это право закреплено в ст. 42 Конституции Российской Федерации, в соответствие с которой «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

²³ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948).

²⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

Всемирной организации потребителей к базовым, основным товарам и услугам относятся: питательные и безопасные продукты питания, одежда, жилье, услуги здравоохранения, образования, жилищно-коммунальные услуги, услуги водоснабжения и водоотведения.

Указанное право потребителей реализуется с помощью широкого спектра законодательных актов, регулирующих предоставление названных выше базовых товаров и услуг. В настоящее время Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты прав потребителей предлагается дополнить разделами, касающимися электронной торговли и финансовых услуг. Что позволит расширить перечень базовых, основных товаров и услуг и повысить уровень защиты потребителей финансовых услуг.

В 2014 году вступили в силу следующие изменения Закона «О защите прав потребителей».

В соответствии с Законом № 363-ФЗ²⁵:

- абзац 4 п. 2 ст. 10 изложен в новой редакции: Информация о товарах (работах, услугах) в обязательном порядке должна содержать: «...цену в рублях и условия приобретения товаров (работ, услуг), в том числе при оплате товаров (работ, услуг) через определенное время после их передачи (выполнения, оказания) потребителю, полную сумму, подлежащую выплате потребителем, и график погашения этой суммы»;
- п. 3 ст. 16: «Продавец (исполнитель) не вправе без согласия потребителя выполнять дополнительные работы, услуги за плату. Потребитель вправе отказаться от оплаты таких работ (услуг), а если они оплачены, потребитель вправе потребовать от продавца (исполнителя) возврата уплаченной суммы» дополнен следующим предложением: «Согласие потребителя на выполнение дополнительных работ, услуг за плату оформляется продавцом (исполнителем) в письменной форме, если иное не предусмотрено федеральным законом»;
- ст. 24 дополнена п. 6: «В случае возврата товара ненадлежащего качества, приобретенного потребителем за счет потребительского кредита (займа), продавец обязан вернуть потребителю

²⁵ Федеральный закон от 21.12.2013 № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)».

уплаченную за товар денежную сумму, а также возместить уплаченные потребителем проценты и иные платежи по договору потребительского кредита (займа)»;

- ст. 40 дополнена п. 5.1: «Предписание, выданное при осуществлении государственного надзора в области защиты прав потребителей, может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи. В случае принятия заявления об обжаловании этого предписания к производству арбитражного суда исполнение этого предписания приостанавливается до дня вступления решения арбитражного суда в законную силу». Указанные выше изменения вступили в силу с 1 июля 2014 года.

В соответствии с Законом № 112-ФЗ²⁶ Закон «О защите прав потребителей» дополнен ст. 16.1 «Формы и порядок оплаты при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг)», в соответствии с которой установлена обязанность продавца (исполнителя) принимать к оплате банковские карты. Исключение сделано только для субъектов предпринимательской деятельности (микропредприятий) годовая выручка которых не превышает 60 млн. руб. Отказ от приема к оплате банковских карт с 1 января 2015 года «...влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей».

На рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации в 2014 году находились следующие законопроекты, внесенные ранее:

- №394101-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и ст. 1098 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (в части запрета на использование мелкого и трудночитаемого шрифта в предоставляемой потребителю информации) – внесен в Государственную Думу Российской Федерации 26.11.2013, находится на рассмотрении;
- №391960-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» (об определении жизненно важной информации о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора) внесен в Государственную Думу Российской Федерации 22.11.2013, снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 15.09.2014;

²⁶ Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- № 304879-6 «О внесении изменений в ст. 13 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (о распределении суммы взысканного судом штрафа за несоблюдение в добровольном порядке удовлетворения требований потребителя) – внесен в Государственную Думу Российской Федерации 27.06.2013 года, отклонен 15.04.2014.

В 2014 году был подготовлен также ряд законопроектов о внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей»:

- №468914-6 «О внесении изменений в ст. 44 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части полномочий органов местного самоуправления по защите прав потребителей) внесен в Государственную Думу Российской Федерации 11.03.2014, снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы 09.06.2014.
- №428742-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты прав потребителей» предлагает исключить ст. 8 из Федерального закона «О рекламе». Одновременно перечень информации о продавце, содержащийся в п. 2 ст. 26.1 Закона «О защите прав потребителей» дополняется основным государственным регистрационным номером юридического лица (индивидуального предпринимателя) – реквизитом, о котором ранее сообщалось покупателю только на стадии рекламирования товара. Внесен в Государственную Думу Российской Федерации 15.01.2014, находится на рассмотрении;
- №542679-6 «О внесении изменения в статью 46 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (об уточнении исковых требований в отношении неопределенного круга потребителей) внесен в Государственную Думу Российской Федерации 07.06.2014, находится на рассмотрении;
- №611388-6 «О внесении изменения в статью 13 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (об уменьшении размера штрафа за несоблюдение в добровольном порядке удовлетворения требований потребителя с 50 до 20 процентов от суммы, присужденной судом в пользу потребителя) был внесен в Государственную Думу Российской Федерации 29.09.2014, находится на рассмотрении.



Дальнейшее совершенствование системообразующего закона в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг оставалось в 2014 году в центре внимания уполномоченного государственного органа по надзору в сфере защиты прав потребителей.

2.3. Изменения в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» как новация в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

Одним из важнейших документов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг является принятый в 2014 году законодательный акт, вносящий изменения в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» в части определения процедуры банкротства гражданина-должника. Закон был принят Государственной Думой 19 декабря 2014 года, одобрен Советом Федерации 25 декабря 2014 года, подписан Президентом России 29 декабря 2014 года и вступает в силу с 1 июля 2015 года.

Законопроект был принят в первом чтении еще в конце 2012 года, но его дальнейшее рассмотрение откладывалось. Большинство законодателей считали, что процедура присвоения статуса банкрота физическому лицу является достаточно сложной, поэтому ее законодательное обеспечение лучше отложить до завершения объединения высших судов и реформирования судебной системы.

Позиция Роспотребнадзора по вопросу введения в России института банкротства граждан всегда была однозначной. В течение долгого времени Роспотребнадзор настаивал на скорейшем создании законодательных основ для начала функционирования в системе российского права института банкротства физических лиц, а не реализации идей по «узакониванию» сложившейся и имеющей явные признаки криминала так называемой коллекторской деятельности.

В 2014 году реформа судебной системы вступила в завершающую стадию – 6 августа 2014 года Верховный Суд Российской Федерации стал единственным высшим судебным органом. Сложившаяся в конце 2014 года сложная ситуация на рынке финансовых услуг и ожидаемый рост просроченной задолженности по кредитам россиян привели к тому, что законопроект о банкротстве гражданина-должника был

рассмотрен и принят менее чем за два месяца. Тем не менее, первоначальный текст законопроекта претерпел значительные изменения не в пользу гражданина-должника.

До вступления Закона в силу вопросы банкротства гражданина регулируются статьей 25 Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)». При этом статьей 231 Закона «О несостоятельности (банкротстве)» предусматривается, что положения о банкротстве граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями, вступают в силу со дня вступления в силу федерального закона о внесении соответствующих изменений и дополнений в федеральные законы.

Справочно: мировая практика регулирования процедур банкротства исходит из признания института «потребительского банкротства» благом для добросовестного гражданина, поскольку позволяет ему в ходе одного процесса освободиться от долгов, предоставив для расчета с кредиторами свое имущество.

Принятый Закон позволит должнику, оказавшемуся в сложном положении, с учетом имеющихся доходов либо доходов, полученных в будущем, распланировать исполнение обязательств перед кредиторами и в результате восстановить платежеспособность; снизить риски и расходы кредиторов в связи со сложностью взыскания долгов, а также сократить расходы на администрирование банкротства гражданина. Закон предусматривает введение в Российской Федерации института банкротства граждан, который характеризуется следующими особенностями (Таблица 2.1).

Таблица 2.1. Особенности вводимого института банкротства граждан

Особенности	Примечание
Реструктуризация долгов гражданина, реализация имущества гражданина и мировое соглашение, предусмотренные при	Порог долга, для возбуждения кредитором производства по делу о банкротстве гражданина, составляет 500 тыс. рублей, гражданин вправе сам подать в суд заявление вне зависимости

Особенности	Примечание
рассмотрении дел о банкротстве граждан	от суммы долга
Разграничение подведомственности рассмотрения дел о банкротстве граждан	Дела о банкротстве индивидуальных предпринимателей (ИП) и граждан, которые прекратили деятельность в качестве ИП, но обязательства которых возникли в результате осуществления ими предпринимательской деятельности, рассматриваются арбитражным судом. Дела о банкротстве граждан, не являющихся ИП, рассматриваются судом общей юрисдикции
Исчерпывающий перечень требований, по которым может быть подано заявление о признании гражданина банкротом при отсутствии вступившего в силу решения суда, подтверждающего требование кредитора, и при отсутствии между кредитором и гражданином спора о праве, который подлежит разрешению в порядке искового производства	Требования о взыскании алиментов, об уплате обязательных платежей, требования, основанные на совершённом нотариусом протесте векселя в неплатеже, неакцепте или недатировании акцепта, требования, подтверждённые исполнительной надписью нотариуса, требования, основанные на нотариально удостоверенных сделках, требования, основанные на кредитных договорах с кредитными организациями
Обязательное участие финансового управляющего в делах о банкротстве граждан	Если затрагиваются права несовершеннолетнего лица или права лица, признанного судом недееспособным, к участию привлекается орган опеки и попечительства
Установление очередности удовлетворения требований кредиторов гражданина, признанного банкротом	После завершения расчётов с кредиторами гражданин, признанный банкротом, освобождается от дальнейшего исполнения требований кредиторов, в том числе требований кредиторов, не заявленных в

Особенности	Примечание
	процедурах банкротства, за исключением нескольких случаев
Возможность временного ограничения права на выезд из Российской Федерации гражданина, в отношении которого введена процедура банкротства	Действует до даты вынесения определения о завершении или прекращении производства по делу о банкротстве гражданина
Определение последствий признания гражданина банкротом	В течение пяти лет гражданин при заключении кредитных договоров и договоров займа обязан указывать факт своего банкротства; в течение пяти лет гражданин не может быть признан повторно банкротом по своему заявлению, а в случае повторного банкротства по заявлению кредитора освобождение гражданина от обязательств не допускается; в течение трёх лет гражданин не вправе занимать должности в органах управления юридического лица, иным образом участвовать в управлении юридическим лицом
Особенности рассмотрения дела о банкротстве гражданина в случае его смерти	
Административная и уголовная ответственность гражданина	За неправомерные действия при банкротстве, за фиктивное и преднамеренное банкротство
Особенность обращения взыскания в рамках исполнительного производства	На имущество гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, в отношении которого введена процедура банкротства



В целом внесение изменений в Закон «О несостоятельности (банкротстве)» в части введения института физических лиц является важным шагом к улучшению защиты прав потребителей финансовых услуг и позволит решать проблемы кредиторов и заемщиков в рамках цивилизованных процедур. Однако внедряемый механизм является новым для России и по итогам правоприменительной практики может возникнуть необходимость внесения в Закон изменений.

2.4. Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» и первые результаты его правоприменения

Вступление в силу 1 июля 2014 года Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» является одним из важнейших событий в сфере законодательного обеспечения защиты прав потребителей финансовых услуг. Закон во многом повысил правовую определенность в вопросах потребительского кредитования. В 2014 году в Закон было внесено существенное изменение, касающееся определения полной стоимости потребительского кредита (займа) (ПСК). Крайне положительно отразился на регулировании рынка потребительского кредитования тот факт, что Закон распространяется не только на кредитные организации (банки), но и на все иные финансовые организации, имеющие право осуществлять деятельность по предоставлению потребительских займов – микрофинансовые организации, ломбарды, кредитные кооперативы. Данный принцип (регулирования деятельности, а не субъектов) позволил обеспечить равную правовую защиту всех заемщиков-потребителей вне зависимости от вида кредитора.

В первоначальной редакции статьи 6 Закона для расчета ПСК была установлена формула аналогичная той, которая приведена в Директиве №2008/48/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О договорах потребительского кредитования и отмене Директивы Совета ЕС 87/102/ЕЭС».

Использование данной формулы в российских условиях приводило к существенному расхождению между полной стоимостью кредита и полной суммой выплат по кредиту (займу) со стороны заемщика,

выраженной в процентах годовых, что могло вводить заемщика в заблуждение и сдерживать развитие определенных видов кредитных услуг (Таблица 2.2).

В этой связи было решено уточнить формулу расчета ПСК с целью отказаться от обязательной мультипликации процентов при расчете ПСК для кредитов (займов), сблизить значения ПСК и договорной процентной ставки в ситуации, когда заемщик не уплачивает иных платежей, кроме процентов, и тем самым повысить доверие заемщиков к показателям стоимости кредитных продуктов.

Таблица 2.2. Сравнение ПСК для ряда кредитов (займов) до изменения формулы определения ПСК и после

Условия кредита (займа)	Всего платежей, рублей	Расчет ПСК, %	
		до изменения	после изменения
Кредит 10 000 рублей, ставка 20% годовых, 2,5 года (30 месяцев), аннуитет, ежемесячные платежи	12 788	22,28	20
Карточный кредит, ставка 25% годовых, плата за обслуживание – 2 тыс. рублей в год, ежемесячный минимальный платеж – 5% суммы основного долга (не менее 320 рублей)			
Лимит кредитования – 10 000 рублей	-	55,3	44,77
Лимит кредитования – 30 000 рублей	-	38,1	32,7
Лимит кредитования – 100 000 рублей	-	31,3	27,47
Заем 10 000 рублей, ставка 2% в день, срок – 7 дней, уплата процентов одновременно с возвратом займа	11 400	92 622	730
Заем 10 000 рублей, ставка 60% годовых, срок – 18 месяцев (78 недель), аннуитет, еженедельные платежи	15 204	81,59	60

Законом № 229-ФЗ²⁷ для расчета ПСК была установлена формула, которая применяется в большинстве стран за пределами Европейского Союза, в том числе в Новой Зеландии, Северной и Южной Америке, для определения эффективной годовой процентной ставки. Использование указанной формулы в российских условиях дает адекватные значения ПСК в широком диапазоне сроков кредитов (займов) и процентных ставок²⁸.

Федеральным законом «О потребительском кредите (займе)» установлено, что на момент заключения договора потребительского кредита ПСК не может превышать среднерыночное значение ПСК соответствующей категории потребительского кредита (займа), применяемое в соответствующем календарном квартале, более чем на одну треть. 14 ноября 2014 года Банк России опубликовал информацию о среднерыночных значениях ПСК (по категориям) за период с 1 по 30 сентября 2014 года и предельных значениях ПСК. Данные значения должны были применяться для договоров потребительского кредита (займа), заключаемых в I квартале 2015 года кредитными организациями, а также некредитными финансовыми организациями (микрофинансовыми организациями, кредитными потребительскими кооперативами, ломбардами и др.) с физическими лицами.

Справочно: для кредитных организаций, выдающих потребительские кредиты с лимитом кредитования в зависимости от их суммы среднерыночные значения ПСК на 1 квартал 2015 года составили 16,811-25,962%, предельные значения – 22,415-34,616%²⁹.

В связи с существенными изменениями рыночных условий, влияющих на ПСК, 17 декабря 2014 года Банк России опубликовал на официальном сайте информацию «О мерах Банка России по поддержанию устойчивости российского финансового сектора».

²⁷ Федеральный закон от 21.07.2014 № 229-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О потребительском кредите (займе)».

²⁸ Заключение комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Федерального Собрания Российской Федерации по Федеральному закону «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О потребительском кредите (займе)».

²⁹ Информация о среднерыночных значениях полной стоимости потребительского кредита (займа) // Официальный сайт Банка России <http://www.cbr.ru>

В целях расширения возможностей управления процентными рисками Банк России планирует временно (до 01.07.2015) не применять ограничение значения ПСК при заключении кредитными и микрофинансовыми организациями, кредитными кооперативами и ломбардами договоров потребительского кредита (займа)³⁰. 18 декабря 2014 года вышло соответствующее Указание Банка России³¹.

Вследствие того, что Закон вступил в силу с 1 июля 2014 года и распространяется на договора, заключенные после этой даты, судебная практика применения Закона практически отсутствует. Тем не менее, он фигурирует в 26 постановлениях/определениях судов³².

В 15 судебных актах суд отказывал в использовании норм Закона из-за того, что Закон не имеет обратной силы.

В двух судебных актах используется норма Закона «О рекламе»³³: «Если реклама услуг, связанных с предоставлением кредита или займа, пользованием им и погашением кредита или займа, содержит хотя бы одно условие, влияющее на его стоимость, такая реклама должна содержать все остальные условия, определяющие полную стоимость кредита (займа), определяемую в соответствии с Федеральным законом «О потребительском кредите (займе)», для заемщика и влияющие на нее», отсылающая к ч. 4 ст. 6 закона «О потребительском кредите (займе)», определяющей перечень платежей заемщика, включаемых в расчет полной стоимости потребительского кредита (займа). Еще в одном судебном акте фигурирует ссылка на ст. 6, относительно наличия в расчете стоимости потребительского кредита сумм страховой премии по договору добровольного личного страхования заемщика.

В двух судебных актах Закон используется относительно уступки прав (требований) по договору потребительского кредита (займа) (ст. 12).

В двух судебных актах имеются ссылки на ст. 5 Закона «условия договора потребительского кредита (займа)» (в одном из них, дополнительно, на ст. 10 «Информация, предоставляемая заемщику после заключения договора потребительского кредита (займа)»).

³⁰ Информация Пресс-службы Банка России от 17.12.2014 «О мерах Банка России по поддержанию устойчивости российского финансового сектора».

³¹ Указание Банка России от 18.12.2014 № 3495-У «Об установлении периода, в течение которого не подлежит применению ограничение значения полной стоимости потребительского кредита (займа)».

³² По данным СПС Консультант на 22.01.2015 года.

³³ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

В трех судебных актах упоминание Закона связано с оспариванием сторонами возникновения отношений, касающихся предоставления потребительского кредита (займа) физическому лицу.

Следует отметить, что из 8 дел, по которым приняты судебные акты и одной из сторон которых являлся контрольно-надзорный орган, в 6 делах стороной являлся Роспотребнадзор; в остальных 18 делах только два относятся к делам между гражданами; в 16 делах сторонами являются юридические и физические лица.

В целом указанный Закон привел к определенному порядку регулирования в сфере потребительского кредитования. Для организаций, выдающих кредиты (займы), были законодательно определены правила и ограничения на рынке потребительского кредитования, который ранее косвенно регулировался иными законодательными актами (например, Гражданским кодексом Российской Федерации). Наряду с этим повысилась стоимость администрирования кредитов (займов) и увеличились риски кредиторов из-за вводимого регулирования рынка потребительского кредитования. С другой стороны, заемщики получили законодательно закрепленный инструмент защиты своих прав на рынке потребительского кредитования, ранее практически ничем не регулируемого.

Вместе с тем, следует обратить внимание, что при согласовании и принятии этого важнейшего федерального закона не была учтена позиция Роспотребнадзора по ряду принципиальных положений.

Ранее Роспотребнадзор вынужден был подвергнуть сомнению обоснованность появления в законе, призванном регулировать один из видов обязательственного гражданского правоотношения, основанного на договоре, специальной статьи, посвященной раскрытию компонентов полной стоимости потребительского кредита (займа), которая определяется в процентах годовых по формуле, приводимой в тексте закона, имея в виду, что ни законодательство о защите прав потребителей, ни гражданское законодательство в целом не рассматривают в качестве предмета своего ведения как таковые структурные (экономические) составляющие цены товаров, работ и услуг, как существенного условия договора. ПСК, рассчитываемая в соответствии с банковским законодательством, чья экономическая сущность ясна и необходима только специалистам, на практике не идентична «полной сумме, подлежащей выплате потребителем» (то же самое касается термина «процент годовых», дефиниция которого отсутствовала не только в законе, но и в действующих положениях Законов «О банках и банковской деятельности», «О защите прав

потребителей» и Гражданского кодекса Российской Федерации (п.1 ст. 819 содержит ссылку на процент на кредит, что неадекватно смыслу «процентов годовых» как экономическому термину, принятому в банковской практике). Как показала практика, единственное изменение, которое было внесено в течение 2014 года в закон, как раз и касалось определения ПСК, расчет которой можно было бы регулировать указаниями Банка России, а не федеральным законом.



Вступивший в силу федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» при всей его важности и значимости для улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг создал условия, направленные на исключение Роспотребнадзора из сферы государственного контроля (надзора). Несмотря на заключенное соглашение Роспотребнадзора с Банком России о разграничении полномочий и фактическом признании Банком России полномочий Роспотребнадзора в этой сфере необходимо закрепление этих полномочий за Роспотребнадзором во вновь принимаемом законодательстве. Следует предположить, что Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» при накоплении результатов правоприменительной практики потребует внесения необходимых изменений и дополнений.

2.5. Тенденции развития нормативного регулирования деятельности участников финансового рынка

Для дальнейшего развития защиты прав потребителей интерес представляют тенденции и изменения в нормативном регулировании участников российского финансового рынка за прошедший 2014 год.

Регулирование банковской деятельности

Надзор за деятельностью кредитных организаций (банков) осуществляет Банк России. Банковскую деятельность в Российской Федерации регулирует целый ряд законов. Основными из них являются Закон «О банках и банковской деятельности» и Гражданский кодекс Российской Федерации, а также Закон «О Центральном банке

Российской Федерации (Банке России)»³⁴, Закон «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»³⁵, Закон «О несостоятельности (банкротстве)»³⁶, Закон «Об акционерных обществах»³⁷, Закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)»³⁸, Закон «О валютном регулировании и валютном контроле»³⁹, Закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»⁴⁰ и т.д.

В 2014 году в Закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» были введены изменения 9 федеральными законами. Основные изменения касались выполнения требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, обеспечения бесперебойного и эффективного оказания услуг по переводу денежных средств, возможности предоставления субординированных кредитов ОАО «Сбербанк России», внесения соответствующих изменений в Закон вследствие признания утратившим силу Закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»⁴¹, приведения текстов законодательных актов в соответствие с применяемой терминологией (в том числе слова «бухгалтерская отчетность» заменены словами «бухгалтерская (финансовая) отчетность»), уточнения полномочий Банка России в сфере регулирования бухгалтерского учета, введения регулирования порядка осуществления действий по аккредитации иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации (персональная аккредитация) и др.

2014 год ознаменовался внесением серьезных изменений в регулятивную политику Банка России. Изменения были обусловлены

³⁴ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

³⁵ 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».

³⁶ Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

³⁷ Федеральный закон от 26.12.95 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

³⁸ Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

³⁹ Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

⁴⁰ Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

⁴¹ Федеральный закон от 25.02.1999 № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

целым рядом проблем, требующих безотлагательного решения и спровоцированных как внутренними проблемами, так и внешним воздействием (влиянием санкций). Так, в течение всего года Банк России повышал уровень ключевой ставки в целях таргетирования инфляции и снижения темпов девальвации национальной валюты.

Справочно: 10 ноября 2014 года Банк России упразднил действовавший механизм курсовой политики, отменив интервал допустимых значений стоимости бивалютной корзины и регулярные интервенции на границах указанного интервала и за его пределами.

Актуальными для защиты прав потребителей банковских услуг (депозитных и кредитных) остаются установленные в Российской Федерации, но часто нарушаемые законодательно установленные нормы защиты прав потребителей финансовых услуг (Таблица 2.3).

Следует отметить, что Законом «О потребительском кредите (займе)» фактически была узаконена передача взыскания просроченной задолженности коллекторским агентствам без согласия должника.

Таблица 2.3. Законодательно установленные нормы защиты прав потребителей финансовых услуг

Наименование	Норма (-ы)
Запрет пакетирования различных финансовых услуг	п.2 ст.16 Закона «О защите прав потребителей»
Запрет взимания комиссии за предоставление кредита	п. 2 ст. 5 Закона «О банках и банковской деятельности», ч. 19 ст. 5 Закона «О потребительском кредите (займе)»
Запрет на взыскание банком неустойки за досрочное погашение кредита	ст. 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

Наименование	Норма (-ы)
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, ч. 17 ст. 5 Закона «О потребительском кредите (займе)»
Запрет на включение в договор условий, нарушающих право потребителя выбрать суд	ст. 17 Закона «О защите прав потребителей»

Регулирование страховой деятельности

Основные законы, регулирующие предоставление услуг страхования – Закон «Об организации страхового дела», Гражданский кодекс Российской Федерации (глава 48), Закон «Об ОСАГО»⁴², Закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»⁴³, Закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном»⁴⁴, Закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»⁴⁵, Закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»⁴⁶, Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁴⁷, Закон «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики

⁴² Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

⁴³ Федеральный закон от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства».

⁴⁴ 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».

⁴⁵ Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

⁴⁶ Федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

⁴⁷ Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период».

Справочно: развитие страховой деятельности в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Стратегией, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации на срок до 2020 года⁴⁸.

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 от 28.06.2012 № 17). 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 цены услуги за каждый день просрочки.

Следует отметить, что для повышения финансовой устойчивости и прозрачности в деятельности страховых компаний в конце 2013 года вступили в силу изменения Закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации»⁴⁹, в соответствии с которыми страховщики обязаны организовать системы внутреннего контроля и внутреннего аудита.

В течение 2014 года в Закон «Об организации страхового дела» были внесены изменения 3 федеральными законами (Таблица 2.4).

⁴⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года».

⁴⁹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Таблица 2.4. Изменения в Закон «Об организации страхового дела» в 2014 году

Нормативный правовой акт, дата вступления в силу, изменения	Примечание
Законом № 223-ФЗ с 1 января 2015 года предусматривается создание информационной системы, содержащей информацию о договорах страхования	Относительно средств наземного транспорта (за исключением средств железнодорожного транспорта), гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, страховых случаях и иную информацию об осуществлении страхования по указанным видам страхования. Оператором системы назначено профессиональное объединение страховщиков, созданное в соответствии с Законом «Об ОСАГО». Банк России устанавливает порядок создания и эксплуатации системы
С 1 августа 2014 года Банком России принимается решение об отзыве лицензии	Если страховая организация в течение 3 месяцев со дня исключения страховой организации из профессионального объединения страховщиков (соответственно ограничения действия лицензии по конкретному виду страхования) не восстановила свое членство в указанной организации
С 1 августа 2014 года если, соответствующие виды страхования регулируются иными органами	В Банк России не представляются правила страхования, расчеты страховых тарифов, методика актуарных расчетов, структура тарифных ставок, а также изменения, внесенные в данные документы
Законом № 149-ФЗ ⁵⁰ с 4 июня 2014 года внесены изменения, направленные на увеличение способов реализации страховых	Создание и отправка страхователем (застрахованным лицом, выгодоприобретателем) страховщику информации в электронной форме (заявления о заключении договора страхования, уведомления о наступлении

⁵⁰ Федеральный закон от 04.06.2014 № 149-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Нормативный правовой акт, дата вступления в силу, изменения	Примечание
услуг посредством их электронных продаж по отдельным видам страхования	страхового случая, заявления об осуществлении страховой выплаты и (или) иных документов) для заключения договора страхования, для получения страховой выплаты в случаях и в порядке, которые предусмотрены правилами страхования, осуществляются с использованием официального сайта страховщика в сети «Интернет» Не допускается деятельность страховых агентов и страховых брокеров по оказанию услуг, связанных с заключением договоров страхования в виде электронных документов. Договор страхования не может быть заключен в форме электронного документа при условии, что правила страхования содержат положения о необходимости проведения осмотра страхуемого имущества или обследования страхуемого лица при заключении договора страхования
Законом № 344-ФЗ с 16.11.2014 года корректируются формулировки ст. 29 «Обязательный аудит и опубликование годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщика», в связи с уточнением понятий, используемых в бухгалтерском учете	Для обеспечения защиты прав потребителей принципиальными являются: создание информационной системы, содержащей информацию о договорах страхования, что позволит повысить прозрачность в сфере страхования средств наземного транспорта, гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств; законодательное закрепление возможности приобретения страховых услуг с использованием сети «Интернет»

⁵¹ Федеральный закон от 04.11.2014 № 344-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

В 2014 году был принят большой пакет изменений в части регулирования обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, направленных, в том числе и на улучшение защиты прав потребителей страховых услуг, которые состоят в следующем:

- с 1 октября 2014 года размер страховой суммы, выплачиваемой потерпевшим за вред, причиненный имуществу, увеличится со 120 тысяч рублей до 400 тысяч рублей (на каждого потерпевшего);
- с 1 апреля 2015 года размер страховой суммы, выплачиваемой потерпевшим за вред, причиненный жизни и здоровью каждого потерпевшего, увеличится со 160 тысяч рублей до 500 тысяч рублей;
- возмещение вреда, причиненного транспортному средству потерпевшего, может быть (по выбору потерпевшего) осуществлено не только в виде страховой выплаты, как в настоящее время, но и путём организации и оплаты восстановительного ремонта транспортного средства на станции технического обслуживания. Ответственность за соблюдение сроков и иных обязательств по восстановительному ремонту (в этом случае) несет страховая организация;
- с 30 до 20 дней сокращаются сроки принятия решения о страховом возмещении или направления мотивированного отказа потерпевшему;
- увеличивается размер неустойки (пени), которую должен будет выплатить страховщик в случае несоблюдения сроков осуществления страховой выплаты (направления транспортного средства на восстановительный ремонт), а также размер финансовой санкции при несоблюдении срока направления мотивированного отказа в страховой выплате;
- устанавливается новая процедура рассмотрения споров по договорам обязательного страхования, предусматривающая, что при наличии разногласий между потерпевшим и страховщиком относительно исполнения последним своих обязательств (в том числе по размеру страховой выплаты) потерпевший, прежде чем предъявить судебный иск, должен повторно обратиться к страховщику с обоснованием своих требований, при этом рассмотреть претензии потерпевшего страховщик обязан в течение пяти календарных дней;
- в случае удовлетворения судом требований потерпевшего со страховщика за неисполнение в добровольном порядке требований потерпевшего взыскивается штраф в размере 50 процентов от разницы между совокупным размером страховой выплаты, определённой судом, и размером выплаты, осуществленной страховщиком в добровольном

порядке;

- снижается с 80 до 50 процентов уровень допустимого износа заменяемых комплектующих изделий (деталей, узлов и агрегатов);
- предусматривается возможность заключения договора обязательного страхования в виде электронного документа (с 1 июля 2015 года);
- расширяется перечень лиц, имеющих право на возмещение вреда в случае смерти потерпевшего. Эти нормы соотнесены с нормами иных законодательных актов, регулирующих отношения по обязательному страхованию (в частности, со статьей 44 Закона «Об обращении лекарственных средств»⁵², статьей 3 Закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причинённого при перевозках пассажиров метрополитеном»);
- уточняется порядок проведения независимой технической экспертизы поврежденного транспортного средства;
- ужесточаются требования к порядку формирования органов управления профессионального объединения страховщиков (закрепляются равные права его членов на представительство при выборах в органы управления и участие в управлении объединением), а также устанавливается запрет на размещение отдельных видов денежных средств профессионального объединения страховщиков в кредитных организациях, находящихся под прямым или косвенным контролем членов профессионального объединения;
- уточняются полномочия Банка России как органа страхового надзора.
- уточняется порядок оформления документов о дорожно-транспортном происшествии без участия уполномоченных на то сотрудников полиции, а также порядок действий водителей транспортных средств, причастных к такому происшествию; увеличивается размер страховой выплаты, причитающейся в таких случаях потерпевшему в счёт возмещения вреда, причинённого его транспортному средству (с 25 тысяч рублей до 50 тысяч рублей);
- в случае если документы о дорожно-транспортном происшествии оформлялись без участия уполномоченных на то сотрудников полиции в городах Москве и Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, размер страховой выплаты, причитающийся потерпевшему в счёт возмещения вреда, причиненного его транспортному средству,

⁵² Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

исчисляется в пределах 400 тысяч рублей при условии предоставления страховщику фото- или видеоматериалов, а также данных, зафиксированных с применением средств навигации, об обстоятельствах причинения вреда транспортному средству. Предполагается, что эта, по сути, экспериментальная норма с 1 января 2019 года будет действовать и в остальных субъектах Российской Федерации.

Справочно: Банк России объявил, что с 12 апреля 2015 года базовый тариф ОСАГО будет увеличен на 40%, дополнительно к этому страховой компанией на 20% может быть увеличена стоимость тарифа для конечного потребителя. Соответственно, полис ОСАГО на легковой автомобиль, принадлежащий физическому лицу, может подорожать на 40–60%⁵³.

В целях воспрепятствования распространению негативной практики отказа от заключения договора страхования Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополняется нормами, устанавливающими ответственность за необоснованный отказ от заключения публичного договора страхования и навязывание дополнительных услуг при заключении такого договора.

19 сентября 2014 года Банк России установил предельные размеры базовых ставок страховых тарифов (их минимальные и максимальные значения, выраженные в рублях), коэффициенты страховых тарифов, требования к структуре страховых тарифов, а также порядок их применения страховщиками при определении страховой премии по договору ОСАГО⁵⁴. Действовавший до этого базовый страховой тариф имел одно значение, сейчас установлен базовый страховой тариф в минимальном и максимальном значениях, введены новые категории транспортных средств.

В целом в течение 2014 года Банк России подготовил более 30

⁵³ Информация Пресс-службы Банка России от 20.03.2015 «О предельных размерах базовых ставок и коэффициентах страховых тарифов по ОСАГО».

⁵⁴ Указание Банка России от 19.09.2014 № 3384-У «О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

разъяснительных писем и указаний, касающихся деятельности страховых компаний, в том числе:

- Положение Банка России от 19.09.2014 № 431-П «О правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств»;
- Указание Банка России от 19.09.2014 № 3384-У «О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств»;
- Указание Банка России от 19.09.2014 № 3385-У «О требованиях к соглашению о прямом возмещении убытков и порядку расчетов между его участниками»;
- Указание Банка России от 12.09.2014 № 3380-У «О минимальных (стандартных) требованиях к условиям осуществления добровольного страхования средств наземного транспорта (за исключением средств железнодорожного транспорта) и добровольного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств»;
- Положение Банка России от 19.09.2014 № 432-П «О единой методике определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства»;
- Положение Банка России от 19.09.2014 № 433-П «О правилах проведения независимой технической экспертизы транспортного средства».

В течение 2014 года Роспотребнадзор регулярно сталкивался с жалобами граждан на действия страховых компаний, препятствующих заключению договоров обязательного страхования. Чаще всего поводами к возникновению споров между страховщиками и страхователями являются: якобы отсутствие бланков договоров обязательного страхования (полисов ОСАГО), или попытки страховщиков обусловить заключение договора ОСАГО предоставлением иных услуг, в частности, заключением договора добровольного страхования (КАСКО, страхование жизни и т.д.). В целях четкого разделения компетенций и пределов реагирования надзорных ведомств Роспотребнадзор предложил гражданам по фактам навязывания дополнительных услуг страхования обращаться в территориальные органы Роспотребнадзора в субъектах Российской

Федерации, по фактам отказа в заключении договора ОСАГО, в том числе, в связи с якобы отсутствием бланков полисов ОСАГО, – в Центральный банк Российской Федерации и его структурные подразделения, а также проинформировал о возможности направления жалоб граждан в этой связи в органы прокуратуры⁵⁵.

Несмотря на прогрессивные изменения, российское законодательство в сфере защиты прав потребителей страховых услуг еще содержит ряд недостатков, в их числе:

- отсутствие нормативных требований к раскрытию полной информации о формировании стоимости страховой услуги и как следствие – отсутствие уголовной ответственности агентов и брокеров за предоставление ложной информации;
- отсутствие стандартных правил страхования по добровольным видам страхования и как следствие, невозможность для потребителя сопоставить цену и объем предоставляемых услуг разными страховщиками;
- фактическое нарушение банками требования по раскрытию информации о размере получаемой комиссии от агентской деятельности по продаже полисов страхования в разрезе одного полиса;
- недооцененная стоимость человеческой жизни по договорам ОСАГО. Компенсация в случае смерти потерпевшего по договорам страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте и договорам страхования ответственности перевозчика составляет не менее 2 млн. руб., а по договору ОСАГО с 01.01.2015 года только 500 тыс. руб. (сейчас 160 тыс. руб.). В Германии по аналогичным договорам страховая сумма на случай смерти составляет – 7,5 млн. евро, а в ряде зарубежных стран выплаты по жизни и здоровью вообще производятся без каких-либо ограничений;
- 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;
- отказ ряда страховщиков от продажи полисов ОСАГО в регионах, в

⁵⁵ Пресс-релиз Роспотребнадзора от 18.04.2014 «О ситуации с соблюдением законных интересов граждан при заключении договоров обязательного страхования ОСАГО».

которых этот вид страхования для них убыточен со ссылкой на отсутствие бланков полисов (провоцирует распространение поддельных бланков полисов по ОСАГО);

- отсутствие законодательной защиты прав страхователей и застрахованных по добровольным видам страхования в случае несостоятельности страховщика;
- отсутствие установленных сроков обдумывания гражданином условий договоров по отдельным видам страхования;
- невыполнение страховыми компаниями нормативного соотношения сборов и выплат. Доля страховой премии, непосредственно предназначенная для осуществления страховых и компенсационных выплат, не может быть менее чем 80 процентов страховой премии (п.1 ст.8 Закона «Об ОСАГО»). Фактически, указанная доля не превышает 60% (ежегодно) за более, чем 11 лет существования системы ОСАГО.

Регулирование деятельности микрофинансовых организаций

В 2010 году был принят Закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях». Данный закон определил порядок регулирования деятельности микрофинансовых организаций, устанавливает размер, порядок и условия предоставления микрозаймов, порядок приобретения статуса и осуществления деятельности микрофинансовых организаций, а также права и обязанности мегарегулятора в этой сфере – Банка России.

За прошедшие пять лет с момента вступления в силу Закона «О кредитной кооперации», четыре года с момента вступления в силу базового Закона для микрофинансовых организаций произошли масштабные позитивные изменения в области нормативного правового регулирования деятельности КПК и МФО. К 2014 году сложилась система нормативных правовых актов на уровне законов, подзаконных актов и стандартов саморегулируемых организаций, закрепляющих основы взаимодействия КПК и МФО, с одной стороны, и потребителей их услуг, с другой, а также систему гарантий реализации прав клиентов МФО.

С 1 сентября 2013 года полномочия по регулированию и надзору в отношении микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов перешли от Федеральной службы по финансовым рынкам к Службе Банка России по финансовым рынкам, упраздненной 3 марта 2014

года⁵⁶. При этом с 3 марта 2014 года в составе центрального аппарата Банка России были созданы 6 департаментов, 2 главных управления и служба, в их числе: Главное управление рынка микрофинансирования и методологии финансовой доступности и Служба по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров. Это должно стать дополнительным фактором, положительно влияющим на защиту прав потребителей услуг микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов.

В соответствии с Законом № 363-ФЗ с 1 июля 2014 года микрофинансовые организации вправе осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов в порядке, установленном Законом «О потребительском кредите (займе)». Этим же законом установлена обязанность предоставления микрофинансовыми организациями и кредитными кооперативами информации о своих заемщиках в бюро кредитных историй. В 2014 году Законом №189-ФЗ⁵⁷ уточнена формулировка ст.16 «Отношения между микрофинансовыми организациями и бюро кредитных историй».

22 июня 2014 года вступили в силу ряд положений Закона № 375-ФЗ, в соответствии с которыми:

- усилен контроль над деятельностью микрофинансовых организаций, в том числе конкретизированы основания исключения из реестра микрофинансовых организаций сведений о юридическом лице;
- урегулированы вопросы информирования клиентов об исключении организации из реестра;
- уточнены нормы Кодекса об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства о микрофинансовой деятельности (административный штраф для юридических лиц за незаконное использование словосочетания «микрофинансовая организация» может составить от 100 до 300 тыс. рублей, за непредставление для ознакомления правил предоставления микрозаймов – от 50 до 100 тыс. рублей, за нарушение нормативов достаточности собственных средств и ликвидности⁵⁸ – от 30 до 50 тыс.

⁵⁶ Информация Пресс-службы Банка России от 28.02.2014 «Об упразднении Службы Банка России по финансовым рынкам».

⁵⁷ Федеральный закон от 28.06.2014 № 189-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О кредитных историях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵⁸ Приказ Минфина России от 30.03.2012 № 42н «Об утверждении числовых значений и порядка расчета экономических нормативов достаточности собственных средств и

рублей и т.д.).

Роспотребнадзор не раз обращал внимание на необходимость легализации теневого рынка заимствований, несущего существенные риски для защиты прав потребителей финансовых услуг. В условиях нестабильности финансовых рынков доступ гражданина к легальному кредитованию существенно ограничен, а в теневом сегменте рынка заимствований граждане и организации действуют вне правового поля. Последние реализованные и предполагаемые к реализации меры должны повысить уровень защищенности потребителей финансовых услуг.

Справочно: по итогам конференции «Форум действий – 2» Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию, состоявшегося 18 ноября 2014 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин (25 января 2015 года) подписал перечень поручений, в соответствии с одним из них: «Правительству Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Банком России разработать и реализовать комплекс мероприятий, направленных на выявление и пресечение нелегальной деятельности организаций и граждан по предоставлению потребительских займов». Срок исполнения поручения – до 1 июня 2015 года.

Однако, как отмечают многие участники финансового рынка, исполнение данного поручения привело исключительно к проверке легальных микрофинансовых организаций, тогда как противоправная деятельность индивидуальных предпринимателей и организаций, выдающих потребительские займы вне Закона «О потребительском кредите (займе)», не была пресечена.

Защите прав потребителей услуг микрофинансовых организаций способствовали вступившие в силу с 1 июля 2014 года следующие федеральные законы:

ликвидности для микрофинансовых организаций, привлекающих денежные средства физических лиц и юридических лиц в виде займов».

- «О потребительском кредите (займе)»;
- № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)»;
- № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Указанные законы устранили пробелы, имеющиеся в регулировании микрофинансовой деятельности, относительно:

- запрета наличия в реестре МФО двух организаций с одинаковым наименованием;
- введения единообразных стандартов раскрытия информации потребителям (общие условия договора, должны публиковаться каждой финансовой организацией для неограниченного круга лиц);
- введения понятия полной стоимости займа, регулирования предельной стоимости займа и определения штрафных санкций по договору займа;
- установления определенных правил ведения деятельности по взысканию просроченной задолженности и вопросов возврата заемщиком микрозайма, в том числе досрочного;

Следует отметить, что микрофинансовые организации и кредитные кооперативы, как и банки, должны были разработать и с 1 июля 2014 года применять общие условия выдачи потребительских займов, а также соблюдать иные требования вступившего в силу законодательства о потребительском кредитовании.

Принятые меры, связанные с обязательным резервированием и работой с бюро кредитных историй, должны положительно сказаться на качестве портфеля микрофинансовых организаций, что, в свою очередь, поддержит сложившуюся положительную тенденцию по снижению процентных ставок по микрозаймам в МФО. Среди остающихся проблем в сфере микрофинансирования, связанных с работой с клиентами, остаются значимыми следующие: главный риск – мимикрирование под МФО мошенников, которые, не имея никакого статуса, называют себя микрофинансовыми организациями и привлекают денежные средства от широкого круга граждан, а также предлагают сомнительные схемы с вексельными займам и перекредитованием, среди других рисков – правовая

неопределенность в части новых микрозаймовых продуктов – онлайн займов, займов через кредитоматы и займов на prepaid-карты.

Регулирование деятельности кредитных кооперативов

В 2009 году в России был принят Закон «О кредитной кооперации». Помимо данного закона, деятельность кредитных кооперативов регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации, а применительно к сельскохозяйственным потребительским кооперативам, и Законом «О сельскохозяйственной кооперации»⁵⁹.

В 2014 году в указанный Закон были внесены изменения и уточнения одним Федеральным законом. В соответствии с Законом № 189-ФЗ, для кредитных кооперативов, как и для МФО установлена обязанность представления в бюро кредитных историй имеющейся информации, необходимой для формирования кредитных историй членов кредитного кооператива (пайщиков), которым предоставлены займы. Указанные изменения вступили в силу с 1 июля 2014 года, а с 1 марта 2015 за их несоблюдение предусмотрена ответственность.

На устойчивость организации, а тем самым и на защиту прав пайщиков направлены законодательно установленные финансовые нормативы деятельности кредитных кооперативов. В отношении несельскохозяйственных кредитных кооперативов ст. 6 Закона «О кредитной кооперации» предусмотрено восемь важнейших финансовых нормативов, обязательных к соблюдению КПК с целью обеспечения его финансовой устойчивости, а также ограничений по видам деятельности.

В отношении сельскохозяйственных кредитных кооперативов ч. 11 ст. 40.1 Закона «О сельскохозяйственной кооперации» также предусматривает необходимость указания в уставе СКПК основных нормативов его финансовой деятельности и ограничения соотношений.

Кроме того, законодательством установлены требования по разработке базовых внутренних нормативных документов соответствующего микрофинансового института: в МФО – это правила предоставления микрозаймов, в кооперативах – положение о порядке и об условиях привлечения денежных средств членов кредитного кооператива (пайщиков), положение о порядке предоставления займов членам кредитного кооператива (пайщикам) и другие документы.

⁵⁹ Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

Участие кредитного кооператива в саморегулируемой организации, созданной в целях «регулирования и контроля деятельности», «представления и защиты интересов» кредитных кооперативов повышает уровень защиты прав членов кредитных кооперативов, как пайщиков, так и заемщиков.

Каждая саморегулируемая организация (СРО) разрабатывает свои правила и стандарты, обязательные для соблюдения организациями-членами. На сегодняшний день в секторе несельскохозяйственной кредитной кооперации действует 10 СРО. Однако, 27 ноября 2014 года Банк России принял решение обратиться в суд с заявлением об исключении сведений о Некоммерческом партнерстве кредитных потребительских кооперативов «Поволжье» из государственного реестра саморегулируемых организаций кредитных потребительских кооперативов в связи с неоднократным неисполнением требований, предусмотренных Законом «О кредитной кооперации» и Законом «О саморегулируемых организациях»⁶⁰, а также неисполнением в установленный срок законного предписания⁶¹. Поэтому в ближайшее время количество СРО кредитных кооперативов может измениться.

Справочно: функционирование кредитных потребительских кооперативов регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации и законом «О кредитной кооперации». Согласно ч. 3 ст. 1 указанного закона кредитный потребительский кооператив граждан – кредитный кооператив, членами которого являются исключительно физические лица. При этом для осуществления деятельности кредитные кооперативы, членами которых являются физические лица, вправе привлекать денежные средства указанных лиц на основании договоров передачи личных сбережений (ч. 1 ст. 30 ФЗ «О кредитной кооперации»). Соответственно, отношения по предоставлению потребительскими кооперативами займов основаны исключительно на членстве граждан в кооперативе, участии в его деятельности, так как пайщики потребительского кооператива не являются потребителями в смысле, определенном Законом о защите прав потребителей,

⁶⁰ Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

⁶¹ Информация Пресс-службы Банка России от 27.11.2014 «О деятельности Некоммерческого партнерства кредитных потребительских кооперативов «Поволжье».

а именно, потребителем является гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, что нашло свое подтверждение в Письме Роспотребнадзора от 11.03.2005 № 0100/1745-05-32 «О направлении информационного материала по защите прав потребителей». Таким образом, в полномочия Роспотребнадзора не входит защита прав граждан-членов кредитного кооператива, то есть, правоотношения, возникающие между гражданами-членами кредитных потребительских кооперативов и кредитными потребительскими кооперативами, регулируются законодательством о кредитных потребительских кооперативах.

Для повышения устойчивости кредитных кооперативов Законом № 301-ФЗ⁶² был уточнен п. 3 ч. 2 ст. 5 Закона «О кредитной кооперации», закрепляющий функцию Банка России по установлению порядка формирования кредитными кооперативами резервов на возможные потери по займам. На основании этого 14 июля 2014 года вышло Указание Банка России № 3322-У «О порядке формирования кредитными потребительскими кооперативами резервов на возможные потери по займам»⁶³, что положительно должно отразиться на качестве портфеля КПК.

С 1 июля 2014 года «Кредитный кооператив вправе осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов своим членам в порядке, установленном Законом «О потребительском кредите (займе)» в соответствии с дополнениями, внесенными Законом № 363-ФЗ в ст. 4 «Порядок осуществления деятельности кредитного кооператива» Закона «О кредитной кооперации».

⁶² Федеральный закон от 02.11.2013 № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁶³ Указание Банка России от 14.07.2014 № 3322-У «О порядке формирования кредитными потребительскими кооперативами резервов на возможные потери по займам».

Регулирование деятельности поставщиков 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 системе». Закон дает определение национальной платежной системы, устанавливает такой институт, как электронные денежные средства, вводит правовые и организационные основы функционирования национальной платежной системы, определяет порядок оказания платежных услуг, устанавливает требования к организации и функционированию платежных систем, определяет порядок надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

С января 2014 года вступили в силу несколько частей ст. 9 Закона, согласно которым, в случае списания средств с электронного средства платежа без согласия клиента и последующего уведомления об этом клиентом банка в течение дня следующего за днем получения клиентом подтверждения о несанкционированном списании средств, банк будет обязан возместить клиенту сумму операции, совершенной без согласия клиента после получения указанного уведомления. Таким образом, ответственность за неправомерные действия мошенников перенесена на банки.

В течение 2014 года в Закон «О национальной платежной системе» были внесены изменения и дополнения пятью Федеральными законами. В мае 2014 года была введена упрощенная идентификация клиентов при осуществлении денежных переводов. Физические лица, не прошедшие упрощенную идентификацию – теперь не могут использовать неперсонифицированные электронные средства платежа (НЭСР) для перевода денежных средств друг другу. Большой пакет изменений в Закон «О национальной платежной системе» был внесен Законом № 112-ФЗ (Таблица 2.5).

Также Законом № 112-ФЗ в Закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» была введена ст. 82.5, согласно которой устанавливается, что оператор платежной системы, не являющейся национально значимой платежной системой, вносит обеспечительный взнос в размере суммы переводов денежных средств, осуществленных на территории Российской Федерации в рамках платежной системы в течение двух календарных дней. Данная мера вводится с 1 января 2015 года с рядом оговорок.

За неисполнение требований законодательства о национальной платежной системе вводится административная ответственность оператора платежной системы с максимальным штрафом для

должностного лица до 1 млн. рублей. Соответствующие изменения вносятся в ст. 15.36 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таблица 2.5. Изменения в Закон «О национальной платежной системе», внесенные Законом № 112-ФЗ

Изменения	Примечание
Введены новые понятия	Значимая и иностранная платежные системы
Организационно-правовая форма оператора Национальная система платежных карт (НСПК)	Открытое акционерное общество, 100% акций которого принадлежит Банку России
Официальный знак обслуживания НСПК	Обозначение рубля, утвержденное Банком России
Установлены порядки	Формирования органов управления оператора НСПК, совета участников и пользователей НСПК
Участниками НСПК могут являться	кредитная организация в качестве индивидуального участника НСПК, в том числе обслуживающая другие кредитные организации, платежная система в качестве системного участника НСПК
В НСПК обязаны участвовать кредитные организации, которые признаны значимыми на рынке платежных услуг, в том числе национально значимые платежные системы	Платежная система признается национально значимой, в случае, если Россия, Банк России или граждане Российской Федерации прямо или косвенно контролируют ее оператора и операторов услуг платежной инфраструктуры (за исключением расчетного центра)
На кредитную организацию, являющуюся индивидуальным участником НСПК, возлагается обязанность обеспечить прием национальных платежных инструментов	Всеми организациями, индивидуальными предпринимателями, с которыми у этой кредитной организации заключены договоры об осуществлении расчетов по операциям с использованием платежных карт или национальных платежных инструментов

Изменения	Примечание
На оператора платежной системы, являющейся системным участником НСПК, возлагается обязанность обеспечить прием национальных платежных инструментов	Всеми организациями, индивидуальными предпринимателями, с которыми у кредитных организаций, являющихся участниками платежной системы, заключены договоры об осуществлении расчетов по операциям с использованием платежных карт или национальных платежных инструментов
Кредитные организации, являющиеся индивидуальными участниками НСПК, обязаны предоставить клиентам национальные платежные инструменты	При получении указанными клиентами за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов заработной платы, пенсий, социальных пособий, стипендий и денежного довольствия военнослужащих в случае их перевода на банковские счета, операции по которым осуществляются с использованием электронного средства платежа
Значимые кредитные организации обязаны	Организовать взаимодействие с операционным центром и платежным клиринговым центром НСПК
Запрещается операторам услуг платежной инфраструктуры	В одностороннем порядке приостанавливать (прекращать) оказывать услуги участникам платежной системы и их клиентам
Для увеличения тарифов и введения новых тарифов	Оператор платежной системы должен направить уведомление в Банк России с обоснованием тарифных изменений. Уведомление направляется не менее чем за 120 дней до введения в действие тарифных изменений. Тарифные изменения вводятся в действие не ранее чем через 120 дней после уведомления Банка России
Кредитные организации вправе отказаться от заключения договора, расторгнуть договор банковского счета (вклада) с гражданином	Если законодательство этого государства требует от российских кредитных организаций заключить специальное соглашение в целях осуществления контроля за наличием счетов, открываемых налогоплательщиками

Изменения	Примечание
иностранного государства или юридическим лицом, созданным в иностранной юрисдикции	этого государства на территории Российской Федерации, и осуществления контроля за операциями по ним
В течение 60 календарных дней со дня государственной регистрации оператора НСПК	Оператор НСПК обязан направить в Банк России для рассмотрения Национальным финансовым советом стратегию развития НСПК

В рамках октябрьских изменений в Закон «О национальной платежной системе» НСПК признается национально значимой платежной системой.

Устанавливается, что в рамках НСПК должны оказываться услуги платежной инфраструктуры по осуществляемым на территории России переводам денежных средств с использованием международных платежных карт. Теперь при переводах денежных средств с использованием международных платежных карт на территории Российской Федерации кредитные организации, платежные системы обязаны организовать взаимодействие, получать операционные услуги от операционного центра НСПК и услуги платежного клиринга от платежного клирингового центра НСПК. Следует отметить, что при выполнении этих условий отпадает необходимость внесения платежной системой, не являющейся национально значимой, обеспечительного взноса на специальный счет в Банке России (равен сумме переводов денежных средств, осуществленных на территории Российской Федерации в рамках платежной системы в течение двух календарных дней).

Справочно: принятие изменений в закон о национальной платежной системе в большой степени обусловлено необходимостью минимизации возможностей воздействия иностранных государств на платежные системы, находящиеся в их юрисдикции. С целью санкционного давления на Россию, в начале 2014 года США заставило международные платежные системы Visa и MasterCard отключить сервисы в отношении

ряда российских банков. Держатели платежных карт этих российских банков, не смогли проводить ряд операций по ним. Изменения, внесенные в законодательство о платежных услугах, призваны повысить степень защиты прав потребителей этих услуг.

С 1 августа 2014 года вступили в силу изменения, внесенные в Закон «О национальной платежной системе» Законом № 403-ФЗ⁶⁴. Так, основные понятия (ст. 3) дополнены понятием «предоплаченная карта». Скорректированы 12 частей ст. 7 «Особенности осуществления перевода электронных денежных средств» (всего 26 частей), из которых наиболее значимые следующие изменения:

- запрет предоставления оператором клиенту денежных средств для увеличения остатка электронных денежных средств на основании договора потребительского кредита (займа) (ч. 5) и запрет на начисление процентов на остаток электронных денежных средств клиента (ч. 6);
- перевод электронных денежных средств с использованием предоплаченной карты осуществляется в срок не более трех рабочих дней после принятия оператором электронных денежных средств распоряжения клиента, если более короткий срок не предусмотрен договором, заключенным оператором электронных денежных средств с клиентом, либо правилами платежной системы (ч. 11);
- средства, учитываемые оператором в качестве остатка клиента, использующего неперсонифицированное электронное средство платежа, помимо электронного перевода в пользу юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, перечисления на банковский счет клиента, если указанный клиент прошел процедуру упрощенной идентификации, дополнительно могут быть перечислены на исполнение обязательств клиента перед кредитной организацией, а также выдачу наличными в случае использования предоплаченной карты при условии, что общая сумма выдаваемых средств не превышает 5 тыс. руб. в течение 1 календарного дня и 40 тыс. руб. в течение 1 календарного месяца (ч. 20).

⁶⁴Федеральный закон от 28.12.2013 № 403-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Кроме того, в соответствии с новой редакцией отдельных положений ст. 10 «Порядок использования электронных средств платежа при осуществлении перевода электронных денежных средств» в случае идентификации клиента оператором электронных денежных средств предусмотрено повышение лимита остатка электронных средств (например, в электронном кошельке) со 100 до 600 тыс. рублей.

Регулирование деятельности ломбардов

Согласно Закону «О ломбардах»⁶⁵ ломбардом является юридическое лицо – специализированная коммерческая организация, основными видами деятельности которой являются предоставление краткосрочных займов гражданам и хранение вещей.

С 1 июля 2014 года Законом № 363-ФЗ абзацем нижеследующего содержания дополнена ст. 2 «Понятие ломбарда и основные требования, предъявляемые к осуществляемой ломбардом деятельности» – «ломбарды вправе осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов в порядке, установленном Федеральным законом «О потребительском кредите (займе)».

Кроме того, с 22 июня 2014 года вступили в силу изменения, внесенные Законом № 375-ФЗ, которыми установлена обязанность ломбардов исполнять предписания Банка России и представлять отчет о своей деятельности, определены новые требования к органам управления и учредителям (участникам) ломбарда, а также введена статья, касающаяся регулирования деятельности и надзора за деятельностью ломбардов.

Регулирование развития института кредитных историй

В соответствии с Законом «О кредитных историях»⁶⁶, кредитная история – информация, состав которой определен законом и которая характеризует исполнение заемщиком принятых на себя обязательств по договорам займа (кредита) и хранится в бюро кредитных историй.

С 14 июля 2014 года вступило в силу существенное изменение, внесенное Законом № 363-ФЗ, закрепляющее обязанность предоставления всей имеющейся информации в отношении всех заемщиков без получения согласия на ее представление хотя бы в одно

⁶⁵ Федеральный закон от 19.07.2007 № 196-ФЗ «О ломбардах».

⁶⁶ Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях».

бюро кредитных историй, включенное в государственный реестр бюро кредитных историй, не только кредитных организаций, но и микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов.

В 2014 году в Закон «О кредитных историях» были внесены изменения и уточнения двумя федеральными законами.

Информационная часть кредитной истории субъекта кредитной истории – физического лица будет формироваться для каждого оформленного заемщиком заявления о предоставлении займа (кредита). Кредитные истории будут более подробными, в них будет включаться дополнительная информация. Увеличится количество субъектов, представляющих информацию в бюро кредитных историй. Основная часть изменений вступает в силу с 1 марта 2015 года.

В связи с внесением изменений в Закон «О несостоятельности (банкротстве)» уточняется порядок работы арбитражных управляющих (финансовых управляющих), утвержденных судом в деле о банкротстве гражданина, с кредитными историями, расширяется состав информации, содержащейся в кредитных историях. Эти изменения вступают в силу с 1 июля 2015 года.

Регулирование рекламы финансовых услуг

Следует отметить в части защиты прав потребителей финансовых услуг, что 22 июня 2014 года вступили в силу изменения, внесенные Законом № 375-ФЗ в Закон «О рекламе». Уточнена ч.3 ст. 28 «Реклама финансовых услуг» Закона – «если реклама услуг, связанных с предоставлением кредита или займа, пользованием им и погашением кредита или займа, содержит хотя бы одно условие, влияющее на его стоимость, такая реклама должна содержать все остальные условия, определяющие полную стоимость кредита (займа), определяемую в соответствии с Федеральным законом «О потребительском кредите (займе)», для заемщика и влияющие на нее». Кроме того, введена ч. 13 в ст. 28 Закона «О рекламе» следующего содержания: «реклама услуг по предоставлению потребительских займов лицами, не осуществляющими профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов в соответствии с Федеральным законом «О потребительском кредите (займе)», не допускается».

В 2014 году в Закон «О рекламе» внесены изменения 10 федеральными законами. Однако указанные изменения не затрагивали существенно интересы потребителей финансовых услуг.

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

Для практической реализации Закона «О защите прав потребителей» в сфере финансовых услуг актуальным является согласование с позиций, предложенных Роспотребнадзором, ряда проектов федеральных законов («О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», «О деятельности по взысканию просроченной задолженности» и др.), которые должны обеспечить дальнейшее повышение качества защиты потребителей финансовых услуг, повышение уровня финансовой грамотности и расширение доступности финансовых услуг.

Законопроекты

Принятие Федерального закона, закрепляющего институт финансового уполномоченного (омбудсмена) позволит 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.

Справочно: Институт финансового омбудсмена успешно функционирует в ряде зарубежных стран: Великобритании, Франции, Германии, Польше, Италии, Португалии, Армении и других странах.

Создание нового института позволит упростить порядок разрешения споров между потребителями финансовых услуг и 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.

В то же время задачи финансового омбудсмана, как следует из мировой практики, являются более широкими, нежели задачи суда. Он не только разрешает споры между сторонами, но и участвует в их урегулировании. Под урегулированием понимается не столько вынесение омбудсменом формального, обязывающего одну или обе стороны решения по спору, но и организация процедуры примирения сторон, т.е. достижение ими взаимоприемлемого соглашения по спору без вынесения финансовым омбудсменом формального решения. В тех юрисдикциях, где реализован данный подход (например, в Великобритании), до формального решения омбудсмана доходит не более нескольких процентов (2-3 %) от общего числа рассматриваемых споров. Таким образом, на практике, несмотря на наделение финансового омбудсмана юрисдикционными полномочиями, наибольший объем работы его службы связан с реализацией медиативных (примирительных, согласительных) процедур. Более того, для гражданина – заявителя служба омбудсмана нередко выполняет также функции финансового и юридического консультанта, помогая разобраться в сложившейся ситуации, определить лицо, к которому должна быть подана жалоба, правильно сформулировать требование. В этом состоит кардинальное отличие процедуры, применяемой омбудсменом, от судебного порядка (составление и подача искового заявления).

После долгого обсуждения и согласования законопроект «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций» был внесен в Государственную Думу Российской Федерации 10 мая 2014 года и зарегистрирован за номером 517191-6.

Законопроект был принят в первом чтении 1 июля 2014 года. В соответствии с ним Банком России в форме некоммерческого партнерства учреждается Служба финансовых уполномоченных по правам потребителей услуг финансовых организаций. Кредитные организации, оказывающие услуги физическим лицам, страховые организации, за исключением перестраховочных организаций, и общества взаимного страхования обязаны быть членами Службы финансовых уполномоченных. Членами новой структуры вправе быть также и иные финансовые организации.

По мнению Банка России, законопроект имеет гибкую конструкцию по определению количества финансовых омбудсменов и открытию территориальных представительств Службы, что позволит на первоначальном этапе создания института финансового уполномоченного назначить трех финансовых омбудсменов

(банковский, страховой и универсальный) с постепенным назначением финансовых омбудсменов в отдельных федеральных округах и субъектах Российской Федерации путем открытия территориальных представительств и назначения дополнительных финансовых омбудсменов, специализирующихся на вопросах, по которым будет поступать наибольшее количество обращений.

Предполагается, что принятие законопроекта будет способствовать повышению финансовой грамотности населения и защищенности граждан при получении финансовых услуги, и упрощению досудебного разрешения споров между гражданами и финансовыми организациями.

Справочно: в России служба финансового омбудсмена действует с 2010 г., создана по инициативе Ассоциации российских банков и работает на принципах саморегулирования. За 2014 г. финансовым омбудсменом было рассмотрено 5 724 обращения граждан, что на 64% выше аналогичного показателя 2013 года. Следует особо отметить, что доля урегулированных споров финансовым омбудсменом в общем объеме обращений уменьшилась за 2014 г. на 11 пп. (с 30% в 2013 г. до 19% в 2014 году). В основном в 2014 году граждане обращались к финансовому омбудсмену с просьбой о предоставлении реструктуризации по кредитным договорам, в том числе номинированным в иностранной валюте; о возврате несанкционированно снятых с банковских карт денежных средств; о возврате страховой премии; о пересчете аннуитетных платежей при досрочном выполнении кредитного договора; об оказании содействия в расторжении кредитного договора; о внесении изменений в кредитную историю; с жалобами на высокий размер процентов и штрафных санкций при несвоевременной оплате кредита; на некорректные действия работников банков и коллекторских агентств; на незачисление денежных средств банкоматом ввиду сбоя его работы⁶⁷.

⁶⁷ По данным Информационных бюллетеней Финансового омбудсмена за 2013 – 2014 годы // Официальный сайт Ассоциации российских банков <http://arb.ru>

В Службу финансовых уполномоченных вправе обратиться с заявлением любое физическое лицо, которому либо в пользу которого финансовой организацией-членом службы оказываются услуги, не связанные с его предпринимательской деятельностью, или которое имеет намерение обратиться к такой организации для оказания ему услуг. Предметом заявления могут являться: имущественная претензия к организации или разъяснения условий договора или законодательства. Предельные размеры имущественных требований, при превышении которых заявление не может быть рассмотрено Службой финансовых уполномоченных: в сфере банковской деятельности – не более 500 тыс. рублей, в страховой сфере – не более 100 тыс. рублей. До рассмотрения спора гражданина с финансовой организацией в Службе финансовых уполномоченных спор не может быть рассмотрен судом.

Заявление гражданина рассматривается должностным лицом Службы финансовых уполномоченных – финансовым уполномоченным. Рассмотрение обращения является для гражданина бесплатным. Финансовый уполномоченный вправе запрашивать у финансовых организаций разъяснения, возражения, документы, а также изучать находящиеся в их распоряжении материалы, даже если они содержат информацию, доступ к которой ограничен законом.

По результатам рассмотрения обращения финансовый уполномоченный принимает решение об удовлетворении, частичном удовлетворении обращения либо об отказе в его удовлетворении. Это решение не должно ухудшать положение гражданина по сравнению с его положением до обращения в Службу финансовых уполномоченных, а также не должно вносить изменения в график платежей гражданина по договору с организацией или предусматривать иную реструктуризацию обязательств гражданина, за исключением случаев, когда такие изменения вносятся по инициативе компании.

Финансовая организация обязана исполнять решение финансового уполномоченного в порядке и сроки, установленные этим решением. В случае его неисполнения уполномоченный обращается в суд с заявлением о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение этого решения. Суд, получивший такое заявление уполномоченного, не вправе исследовать обстоятельства, установленные финансовым уполномоченным, либо пересматривать решение финансового уполномоченного.

Источниками формирования имущества Службы финансовых уполномоченных будут являться имущественные взносы Банка

России, обязательные платежи финансовых организаций, которые состоят из ежеквартальных обязательных платежей и платы за рассмотрение обращения, устанавливаемой в зависимости от степени сложности обращения и результата его рассмотрения. Возможны иные не запрещенные поступления⁶⁸.

Однако Комитет по финансовому рынку Государственной Думы Российской Федерации в заключении на законопроект указал ряд направлений по его доработке, а также отметил, что «при подготовке ко второму чтению требуется его публичное обсуждение и доработка с учетом высказанных в ходе обсуждения замечаний и предложений».

Введение института финансового уполномоченного, в форме, предложенной в законопроекте, подверглось критике и со стороны организаций по защите прав потребителей. В открытом письме к ряду органов государственной власти они выразили обеспокоенность тем, что из-за принятия законопроекта доступ граждан к судам может быть ограничен. Так, в соответствии с законопроектом, спор гражданина с кредитной организацией, страховой организацией или обществом взаимного страхования подлежит рассмотрению судом только после предварительного рассмотрения спора финансовым уполномоченным. Это положение ограничивает право гражданина выбирать способ защиты своих законных прав и интересов, что, фактически нарушает конституционное право граждан на судебную защиту (часть 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации).

В 2014 году остались неопределенными сроки принятия и содержание законопроекта «О деятельности по взысканию просроченной задолженности». Считается, что с принятием Закона «О потребительском кредите (займе)» введены ограничения во взаимоотношениях коллекторских организаций и должников в части встреч, телефонных звонков и отправки смс-сообщений и установлен прямой запрет на причинение вреда должникам. Тем не менее, деятельность коллекторских организаций, законность и правомерность которой постоянно вызывала сомнения у Роспотребнадзора, оказалась легализованной в силу законодательного обеспечения самой возможности передачи банкам третьим лицам прав требования по кредиту, если это установлено кредитным договором. Вместе с тем, деятельность этих организаций на финансовом рынке нуждается в отдельном Федеральном законе, при этом его ожидают как потребители финансовых услуг для защиты своих прав, так и сами

⁶⁸ Дума приняла в I чтении законопроект о финансовом омбудсмене // Служба финансово-экономической информации. Сетевое издание «Интерфакс». – 01.07. 2014.

коллекторы для введения четких и понятных правил организации профессиональной деятельности.

Предполагаемые нововведения в сфере регулирования рынка банковских услуг

В 2015 году вступят в силу положения многих законов, уточняющих регулирование финансовых рынков в целом и банковской деятельности в частности.

Относительно обеспечения защиты прав потребителей услуг кредитных организаций следует отметить ряд инициатив, поступивших на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации.

В связи с существенным повышением курса иностранных валют (доллара и евро) к рублю, заемщики, имеющие обязательства в иностранной валюте, оказались в очень тяжелой ситуации. Для решения проблемы физических лиц, являющихся заемщиками по ипотечным кредитам в иностранной валюте, «и недопущения такой ситуации в будущем на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации поступили сразу несколько законопроектов (Таблица 2.6).

9 января 2014 года на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации поступил Законопроект № 422308-6 «О внесении изменений в статью 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Проектом закона предлагается установить для кредитных организаций обязанность предоставить клиентам информацию о размере комиссионного вознаграждения, установленного кредитной организацией, и взимаемого ею за совершение указанных операций в дополнение к установленному вознаграждению, либо об отсутствии такого вознаграждения, а также указать полную сумму расходов, которые понесет клиент, воспользовавшийся данной банковской услугой.

Таблица 2.6. Законопроекты, поступившие в Государственную Думу Российской Федерации для решения проблемы физических лиц, являющихся заемщиками по ипотечным кредитам в иностранной валюте

Наименование	Примечание
29 декабря 2014 года в Госдуму был внесен законопроект № 690181-6 «О внесении изменений в Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»	Согласно проекту закона, предлагается выдавать ипотечные кредиты только в рублях, и фактически запрещается выдача кредитов с плавающей процентной ставкой, за исключением случая, «когда ставка увязывается с индексом потребительских цен, но не превышая его более чем на 2,2 процентных пункта. В настоящее время проект находится на рассмотрении
16 января 2015 года в Госдуму был внесен Законопроект № 700708-6 «О реструктуризации обязательств граждан по кредитным договорам и договорам займа, выраженных в иностранной валюте, в валюту Российской Федерации».	Проектом закона предлагается реструктурировать остаток ссудной задолженности и обязательств по уплате за пользование кредитом, выраженный в иностранной валюте в рублевый эквивалент, по курсу на момент заключения кредитного договора, а также ограничить плату за пользование кредитом после проведения его реструктуризации и перерасчета не более 12,2% годовых. В финансово-экономическом обосновании к законопроекту, предлагается частично компенсировать финансовые потери банковских и кредитных организаций. Однако, из-за отсутствия заключения Правительства Российской Федерации данный законопроект был возвращен авторам и его рассмотрение отложено

В целях защиты прав потребителей услуг финансовых организаций 26.12.2014 в Государственную Думу Российской Федерации поступил Законопроект № 688405-6 «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Законопроектом предлагается уточнить требования к объему информации, предоставляемой клиентами финансовых организаций, в целях противодействия легализации (отмыванию)

доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Указанное требование призвано не допустить злоупотребления со стороны банков, также устанавливается их ответственность за нарушения при истребовании у клиентов информации при проведении банковских операций. В настоящее время законопроект находится на рассмотрении.

В целом основными направлениями защиты прав потребителей в 2015 году будут являться дальнейшее устранение в действующем законодательстве узких мест, связанных с толкованием отдельных норм, повышение информационной открытости банковских услуг, ограничение возможностей банков для злоупотреблений и повышение уровня законодательного обеспечения прав потребителей финансовых услуг.

Предполагаемые нововведения в сфере регулирования рынка страховых услуг

В 2014 году в законодательство, регулирующее страховую деятельность, были внесены многочисленные поправки, часть из которых вступает в силу в более поздние сроки.

Основные поправки в законодательство касались регулирования ОСАГО. Так, с 1 апреля 2015 года размер страховой суммы, выплачиваемой потерпевшим за вред, причинённый жизни и здоровью каждого потерпевшего, увеличится со 160 тысяч рублей до 500 тысяч рублей, с 1 июля 2015 года предусматривается возможность заключения договора обязательного страхования в виде электронного документа. Также вступила в силу норма, согласно которой для Москвы и Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей предусматриваются повышенные страховые выплаты (до 400 тыс. руб.) при ДТП, если оформление происшествия происходило без сотрудников полиции и полис ОСАГО оформлен после 01.10.2014. Эту норму в дальнейшем планируется распространить на всю территорию Российской Федерации (с 1 января 2019 года). В целом прослеживается тенденция на расширение возможностей оформления участниками ДТП необходимых документов без участия сотрудников полиции. Тем не менее, за страхователями закрепляется обязанность предоставления доказательств, которые могут быть основаниями для выплат.

Также с начала 2015 года предусматривается создание единой автоматизированной информационной системы, содержащей информацию о договорах страхования средств наземного транспорта

(за исключением средств железнодорожного транспорта), гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, страховых случаях и иную информацию об осуществлении страхования по указанным видам страхования.

Наиболее ожидаемыми поправками в 2015 году в законодательстве, регулирующем страховую деятельность в Российской Федерации, является принятие законопроекта № 690563-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части добровольного страхования имущественных интересов граждан Российской Федерации, выезжающих за рубеж».

Согласно пояснительной записке к законопроекту, в целях обеспечения наиболее полной страховой защиты застрахованных граждан Российской Федерации, выезжающих за рубеж, законопроектом определены:

- минимальный перечень событий (страховых случаев), при наступлении которых в соответствии с условиями договора страхования страховщик обязан осуществлять организацию и (или) оплату оказанной застрахованному гражданину Российской Федерации, выезжающему за рубеж, медицинской помощи (включая медицинскую эвакуацию в стране временного пребывания и из страны временного пребывания в Российскую Федерацию) и (или) репатриации тела (останков) в Российскую Федерацию;
- минимальная страховая сумма по договору страхования, которая должна быть не ниже суммы, эквивалентной 2 миллионам рублей, что соответствует применяющемуся в обязательных видах страхования размеру страховой суммы в части возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью, а также средней стоимости оказываемой медицинской помощи, включая медицинскую эвакуацию граждан санитарным самолетом из-за рубежа в Российскую Федерацию;
- срок страхования и порядок вступления в силу договора страхования;
- порядок информирования туристов о последствиях отсутствия страхового полиса в качестве гарантии оплаты медицинской помощи в стране временного пребывания.

Принятие этого законопроекта позволит обеспечить гражданам, выезжающим за рубеж, адекватную страховую защиту.

Банк России планирует к изданию следующие нормативные акты, регулирующие деятельность финансовых организаций в части предоставления услуг по страхованию:

- Указание Банка России «О требованиях к порядку размещения страховщиком информации о своей деятельности на собственном сайте страховщика в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- Указание Банка России «О порядке создания и эксплуатации единой автоматизированной системы и перечнях видов информации, предоставляемой страховщиками»;
- Указание Банка России «О требованиях к использованию электронных документов и порядке обмена информацией в электронной форме при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

Основными направлениями защиты прав потребителей страховых услуг в 2015 году будет являться дальнейшее законодательное закрепление норм, позволяющих обеспечить население страховой защитой необходимого уровня.

Предполагаемые нововведения в сфере регулирования рынка услуг микрофинансовых организаций

Развитию цивилизованного рынка услуг микрофинансовых организаций будут способствовать предполагаемые изменения в регулировании и саморегулировании деятельности микрофинансовых институтов. Политика государства будет направлена на дальнейшее выведение из тени и декриминализацию микрофинансовой деятельности. Так, Правительству Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Банком России поручено разработать и реализовать комплекс мероприятий, направленных на выявление и пресечение нелегальной деятельности организаций и граждан по предоставлению потребительских займов, в срок до 1 июня 2015 года. В дальнейшем, Банк России будет наращивать базу подзаконных актов, направленных на достижение указанных целей.

В целях защиты прав потребителей немаловажным является развитие института саморегулирования организаций, оказывающих финансовые услуги.

Так, 14 ноября 2014 года в Государственную Думу был внесен законопроект № 652159-6 «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков», направленный на «совершенствование системы саморегулирования на финансовых рынках».

Законопроект распространяет свое действие на СРО не только микрофинансовых организаций, но и следующих сегментов финансового рынка:

- профессиональные участники рынка ценных бумаг (брокеры, дилеры, доверительные управляющие, депозитарии, регистраторы);
- управляющие компании и специализированные депозитарии инвестиционного, паевого инвестиционного и негосударственного пенсионного фонда;
- акционерные инвестиционные негосударственные пенсионные фонды;
- субъекты страхового дела;
- кредитные потребительские кооперативы, жилищные накопительные кооперативы, сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы;
- ломбарды.

Несмотря на наличие законодательно закрепленных институтов СРО в специальных законах соответствующих сегментов финансового рынка, предлагается определить общие подходы к функционированию института СРО. Указанный законопроект содержит концептуальные элементы, меняющие существующий механизм саморегулирования на финансовом рынке. Законопроектом предусмотрено создание Совета СРО из числа руководителей СРО в целях координации интересов СРО и их представительства в Банке России. Следует отметить, что указанный законопроект был принят в первом чтении 20 января 2015 года.

Предполагаемые нововведения в сфере регулирования рекламы финансовых услуг

На сегодняшний день на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится законопроект № 633520-6 «О внесении изменений в статью 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», направленный на усиление административной ответственности за нарушения в сфере рекламы финансовых услуг.

В Законопроекте предлагается дополнить статью 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающую административную ответственность за нарушение законодательства о рекламе, новой частью, предусматривающей отдельный состав правонарушения за нарушение установленных законодательством требований к рекламе финансовых услуг и

устанавливающей значительное увеличение максимальных размеров штрафов (для граждан – с 2,5 тысяч до 10 тысяч рублей, т.е. в 4 раза; для должностных лиц – с 20 тысяч до 50 тысяч рублей, т.е. в 2,5 раза и для юридических лиц – с 500 тысяч до 1 млн рублей, т.е. в 2 раза).

Законопроект призван оградить граждан от недобросовестной рекламы финансовых услуг, путем ужесточения административной ответственности за нарушения законодательства. В настоящее время штрафы за данные нарушения, налагаемые судом, незначительны (около 113 тысяч рублей в среднем) и не являются веской причиной для соблюдения установленных требований.

В то же время нарушения законодательства при рекламе финансовых услуг лидируют в списке нарушений в рекламе: до четверти всех нарушений, которые выявляет Федеральная антимонопольная служба России, приходится именно на этот сегмент. Привлеченные заманчивыми процентными ставками, россияне продолжают жить в долг, не понимая, что кроется под манящими рекламными лозунгами.

Концепция Законопроекта не поддерживается участниками финансового рынка, поскольку предлагаемые изменения в статью 14.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, увеличивают максимальные размеры штрафов в 2-4 раза, что может, по их мнению, повлечь закрытие небольших финансовых организаций (КПК, МФО) при применении штрафов и как следствие снизит доступность финансовых услуг для населения. В этой связи Национальным советом финансового рынка подготовлено отрицательное заключение на Законопроект.⁶⁹

Следует отметить, что указанный законопроект был принят в первом чтении 24 марта 2015 года.

⁶⁹ НСФР подготовлено заключение на законопроект, направленный на усиление административной ответственности за нарушения в сфере рекламы финансовых услуг // Сайт Некоммерческого партнерства «Национальный Совет Финансового Рынка» <http://rosfinsovet.ru> . – 12.11.2014.



Российский финансовый рынок отличался в 2014 году высокой волатильностью, обусловленной как внутренними, так и внешними причинами. Наряду с правовым закреплением регулирования финансовых услуг, появившихся в большом количестве в более ранние периоды, появилась необходимость изменения нормативного правового обеспечения под влиянием быстроизменяющихся условий функционирования различных секторов финансового рынка, обусловленных, в том числе санкциями ряда стран и ожиданиями рецессии в экономике. В этих условиях защита прав потребителей финансовых услуг приобрела новый смысл. Для того чтобы обеспечить системность защиты прав потребителей на динамично изменяющемся рынке финансовых услуг необходимо установить полномочия по квалификации вновь появляющихся финансовых услуг, оказываемых неограниченному кругу потребителей на финансовом рынке, с последующим применением к соответствующим отношениям правил, установленных законодательством о защите прав потребителей.

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

Данный раздел Доклада является принципиальным для оценки текущего состояния и дальнейшего развития международного взаимодействия в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, а также возможностей активизации участия Роспотребнадзора в данном процессе. Первый раздел описывает деятельность ООН, связанную с защитой прав потребителей финансовых услуг в 2014 году, второй раздел посвящен анализу деятельности Группы двадцати, третий – вопросам деятельности Всемирного банка и организаций, учрежденных Всемирным банком, четвертый – вопросам развития деятельности Евразийского экономического союза, пятый – вопросам развития деятельности государств-участников СНГ, шестой – взаимодействию Роспотребнадзора с международными организациями по защите прав потребителей финансовых услуг.

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

В 1985 году на заседании Генеральной Ассамблеи ООН (General Assembly of the United Nations) были приняты Руководящие принципы для защиты интересов потребителей (Руководящие принципы) (United Nations Guidelines for Consumer Protection), которые наглядно представлены на Рис. 3.1.

Принципы охватывали физическую безопасность; содействие соблюдению экономических интересов потребителей и их защиту; нормы безопасности и качества потребительских товаров и услуг; систему распределения основных потребительских товаров и услуг; меры, позволяющие удовлетворять претензии потребителей; программы просвещения и информирования; поощрение устойчивого потребления. В 2013 году Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) (United Nations Conference on Trade and Development) пересмотрела и дополнила указанные принципы положениями об электронной торговле и финансовых услугах.⁷⁰

⁷⁰ Доклад об осуществлении Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (1985–2013 годы) (Implementation report on the United Nations Guidelines on Consumer Protection (1985–2013)).

Рис. 3.1. Руководящие принципы для защиты интересов потребителей



В 2014 году на основе опросных листов респондентов стран-участниц ЮНКТАД выпустила Проект доклада о методах пересмотра Руководящих принципов для защиты интересов потребителей.⁷¹

Цель пересмотра Руководящих принципов заключается в создании такой эффективной системы защиты прав потребителей финансовых услуг на национальном, региональном и международном уровнях, которая позволила бы поддерживать правильный баланс между высокой степенью защиты потребителей и конкуренцией среди производителей.

Изменение Руководящих принципов для защиты интересов потребителей осуществляется посредством корректировки целей пересмотра, исходных данных, взаимосвязи между процессом пересмотра и работой прочих международных организаций, возможных альтернатив пересмотра, а также международного сотрудничества.

Вопросы по электронной торговле содержали 11 разделов для обсуждения. Эти разделы включают в себя аспекты прав и обязанностей потребителей и бизнеса, защиты уязвимых групп потребителей, альтернативных механизмов разрешения споров,

⁷¹ Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по защите прав потребителей // Официальный сайт ЮНКТАД <http://unctad.org>

потребительского образования, защиты персональных данных, законодательства, внутреннего и международного взаимодействия, особенностей платформ для мобильных сделок и платежей, прочих вопросов.

Большинство респондентов внедрило принципы ОЭСР в отношении электронной торговли в законодательство своих стран. Некоторые страны выступили за создание рабочей группы по обсуждению вопросов электронной торговли.

Вопросы по финансовым услугам содержат 13 разделов для обсуждения (вопросы для последнего раздела участники опроса предлагали сами). Рабочая группа распространила перечень вопросов о регулирующей и надзорной основе деятельности, роли надзорных органов, равном и справедливом отношении к потребителю, раскрытии и прозрачности информации, финансовом образовании, ответственном поведении бизнеса, защите имущества потребителя, защите данных, возмещении ущерба, конкуренции, схеме компенсаций, прочих аспектах.

Равное и справедливое отношение к потребителям чрезвычайно важно, поэтому большинство государств отмечает необходимость появления новых руководящих принципов применительно к финансовым услугам. Следует определить группы незащищенных слоев населения, их потребности в финансовых услугах. Обмен опытом будет способствовать лучшему пониманию и разрешению данной ситуации. В рамках Руководящих принципов были одобрены механизмы подачи жалоб и компенсаций. Было отмечено, что потребители должны иметь доступ к справедливым, доступным по стоимости и оперативным по времени механизмам возмещения ущерба.

Вопросы о реализации Руководящих принципов содержат 3 раздела: государственная реализация принципов (контролирующие органы, механизмы немедленной компенсации), внешняя/двусторонняя реализация принципов (взаимодействие, неформальное двустороннее взаимодействие, формальное двустороннее взаимодействие, другие вопросы), международная реализация/мониторинг (Комиссия ООН по защите прав потребителей, Межправительственная группа экспертов по защите прав потребителей).

Все респонденты согласились с тем, что каждое государство должно иметь орган власти, ответственный за исполнение Руководящих принципов. Большинство экспертов единогласны в том,

что необходимо усиливать потребительские ассоциации необходимым уровнем финансирования для функционирования механизмов возмещения вреда. В отношении альтернативных механизмов разрешения споров и рассмотрения в суде дел с небольшой суммой иска некоторые эксперты подчеркнули необходимость обеспечения потребителей надлежащей компенсацией. Данный механизм должен быть доступным и недорогим. В этой связи Всемирная организация потребителей предложила новую редакцию данного пункта.

Эксперты единогласно пришли к выводу, что необходимо осуществлять международную защиту прав потребителей и контролировать ее с помощью специальных механизмов. Большинство экспертов выступили за создание в рамках ЮНКТАД межправительственной структуры по защите прав потребителей. Только две гражданские организации выступили за создание комиссии ООН. Данная структура должна быть независимой, заниматься только вопросами потребителей и готовить рекомендации в указанной сфере. Следовательно она должна готовить отчеты по правам потребителей, проекты законов и реформ в области защиты прав потребителей, обмениваться опытом с зарубежными партнерами и развивать общие положения политики защиты прав потребителей.

Прочие вопросы содержат 11 разделов вопросов (доступ к знаниям, механизмы коллективного разрешения споров, международная торговля, защита данных, вводящая в заблуждение реклама, государственные услуги: электричество, транспорт, иные вопросы).

Более трети опрошенных считают, что доступ к знаниям очень важен для потребителей. Всемирная организация потребителей (Consumers International, CI) предложила дополнить руководящие принципы. Политика защиты интеллектуальной собственности должна быть направлена на поиск баланса между вознаграждением и затратами, с одной стороны, культурными, гражданскими, образовательными правами потребителей и социально-экономическим развитием, с другой стороны.

Коллективные механизмы разрешения споров также были признаны очень важными. Некоторые эксперты считают, что необходимо включить в руководящие принципы новые положения о коллективных исках, исках о возмещении ущерба, в том числе морального, арбитражных судах и судах, рассматривающих дела с небольшой суммой иска.

3.2. Развитие деятельности ОЭСР и Группы двадцати

В сентябре 2014 года Рабочая группа по защите прав потребителей финансовых услуг Группы двадцати/ ОЭСР разработала вторую часть Эффективных подходов по реализации шести из десяти Принципов высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг Группы двадцати, одобренных в 2011 году:

- Правовая, регулирующая и надзорная системы;
- Роль надзорных органов;
- Принцип равного и справедливого отношения к потребителям;
- Защита потребительских активов от мошенничества и неправомерного использования;
- Защита конфиденциальности данных и информации о потребителе;
- Конкуренция.^{72,73}

Кроме того, для Принципа «Финансовое образование и просвещение» было выпущено приложение, содержащее ряд эффективных подходов к его реализации.

Правовая, регулирующая и надзорная системы

Защита прав потребителей финансовых услуг должна быть соотнесена с законодательством конкретной страны. Эффективная система регулирования и надзора за защитой прав потребителей финансовых услуг гарантирует четкие полномочия, цели и обязанности каждого ответственного органа власти. Степень вмешательства государства в защиту прав потребителей финансовых услуг может меняться.

1. Организационные мероприятия

Защита прав потребителей финансовых услуг должна отражать национальные особенности, состояние мирового рынка, развитие регулирования финансового сектора.

1.1. Правовые и регулирующие подходы к обеспечению защиты прав потребителей финансовых услуг

⁷² Комиссия Комитета по финансовым рынкам ОЭСР совместно с Советом по финансовой стабильности, Консультативной группой при СФС при содействии других международных организаций разработали Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг, которые были одобрены в Париже 18.10.2011.

⁷³ Доклад «Эффективные подходы по реализации оставшихся Принципов высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг Группы двадцати» // Официальный сайт ОЭСР <http://www.oecd.org>

Общие эффективные подходы. Законодательство страны должно обеспечивать прозрачные нормы защиты прав потребителей финансовых услуг. Нормы права не должны ограничивать организационные составляющие защиты прав потребителей финансовых услуг, роль надзорных органов, финансовую грамотность/образование, доступ к базовым финансовым услугам, раскрытие информации, ее прозрачность, ответственное поведение поставщиков финансовых услуг, защиты персональных данных, эффективные механизмы подачи жалоб и разрешения споров. Законы, обязательные или рекомендательные кодексы о защите прав потребителей финансовых услуг могут обладать различными характеристиками. Может быть создано законодательство о защите прав потребителей финансовых услуг на наднациональном и национальном уровне, которое может развиваться как централизованно, так и децентрализованно.

Инновационные эффективные подходы. Система защиты прав потребителей должна учитывать знания, опыт и понимание финансовых услуг потребителями. Для усиления защиты прав потребителей финансовых услуг поставщики финансовых услуг и их авторизованные агенты (далее – поставщики финансовых услуг) могут дать согласие на подписание соглашения по защите прав потребителей финансовых услуг (например, справедливое отношение к потребителю).

1.2. Институты, ответственные за защиту прав потребителей финансовых услуг и принимающие участие в политике ее реализации

Общие эффективные подходы. В процессе формирования системы защиты прав потребителей финансовых услуг могут быть применены несколько подходов:

- комплексный подход предполагает наличие ответственности за финансовое регулирование и надзор за всеми секторами финансового рынка у одного института;
- подход «Твин Пикс» (Twin Peaks) подразумевает, что один институт несет ответственность за пруденциальный контроль, а другой регулирует поведение юридических лиц на финансовом рынке;
- институциональный подход применяется, когда один институт регулирует и осуществляет надзор за определенным сектором с точки зрения поведения бизнеса и пруденциального регулирования;
- смешанный подход «Твин Пикс» предполагает, что один

институт осуществляет пруденциальное регулирование и контроль за поведением юридических лиц двух секторов.

Как правило, прочие государственные и общественные институты, занятые защитой прав потребителей финансовых услуг, включают в себя ведомства, занимающиеся общей защитой прав потребителей финансовых услуг, органы власти по защите конкуренции, органы власти по защите информации, омбудсмана и альтернативные механизмы разрешения споров, обладающие полномочиями по разрешению жалоб и компенсациям в финансовом секторе.

С целью усиления защиты прав потребителей финансовых услуг, как ядра финансового регулирования и надзора, регулирующие и/или надзорные органы могут создавать отдельные подразделения по защите прав потребителей финансовых услуг.

1.3. Подходы по определению и выявлению рисков

Общие эффективные подходы. Для определения рисков применяются следующие подходы:

- взаимодействие и консультации с заинтересованными сторонами, включая потребительские объединения, ассоциации поставщиков финансовых услуг, институтов, занимающихся разрешением споров, и представителями общественности;
- сотрудничество регулирующих и надзорных органов для снижения возможных рисков.

Информация о рисках может быть получена различными способами. Официальные механизмы предполагают получение информации посредством жалоб и обращений потребителей, альтернативных механизмов разрешения споров. Регулирующие и надзорные органы предоставляют данные о нерегулируемых товарах, поставщиках финансовых услуг, рынках, финансовых махинациях и нарушениях, полученные ими от налоговых, финансовых и правоохранительных органов. Информация поступает из различных источников: проведенных потребительских исследований, в том числе с использованием метода «тайный покупатель», звонков потребителей на «горячую линию», консультаций заинтересованных сторон и др.

Инновационные эффективные подходы. Существует несколько способов выявления рисков: мониторинг социальной активности в дополнении к оценке активности СМИ; мониторинг рекламных компаний по изменению практики деятельности поставщиков финансовых услуг и развитию новых видов финансовых услуг; использование количественной системы для создания банка данных

предупреждений, основанной на частоте подачи жалоб на определенного поставщика финансовых услуг, услуги и др. Может быть учрежден специальный межотраслевой комитет по рискам, целью которого является международный и внутренний обзор регулирующего и надзорного законодательства, в частности уязвимых мест и систематических рисков. Главными индикаторами рисков для потребителей являются число и тип жалоб в отношении поставщика финансовых услуг. Информация исследований и результатов «контрольных» закупок способствует идентификации рисков. Кроме того, надзорные органы осуществляют надзор и оценивают рынок для выявления потенциальных рисков.

1.4. Подходы по распределению межсекторных вопросов о защите прав потребителей финансовых услуг среди исполнительных органов власти

Общие эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы могут использовать метод сопоставления для сравнения поставщиков финансовых услуг, прозрачность и полнота регулирования которых может не выполняться, и исправлять пробелы в защите прав потребителей. Распределение ролей и ответственности среди регулирующих и надзорных органов соответствует функциональному подходу, нежели рыночному. В подобных случаях только один орган отвечает за защиту прав потребителей финансовых услуг. Данный подход может способствовать развитию регулирования и надзора в отношении общего и сегментированного рынка, обеспечивающего взаимосвязь между возникающими рисками и проблемами потребителей на финансовом рынке, а также взаимодействие с органами власти по смежным вопросам защиты прав потребителей.

2. Допущения рынка

Регулирование должно отражать характеристики, тип и многообразие финансовых услуг, потребителей, их прав и обязанностей, быть гибким к новым технологиям, услугам и способам их предоставления. Эффективные правовые механизмы контроля и надзора должны защищать потребителей от финансового мошенничества, злоупотреблений, ошибок. Должен осуществляться надзор и контроль за деятельностью поставщиков финансовых услуг, учитывая специфику финансового сектора.

Общие эффективные подходы. Общие принципы защиты прав потребителей относятся ко всем видам поставщиков финансовых услуг. Для различных регулирующих и надзорных органов установлены принципы с целью минимизации дублирования и

«пробелов» в регулировании деятельности поставщиков финансовых услуг, а также резкого сокращения арбитражных процедур. В целях обеспечения эффективного и экономного подхода регулирующие и надзорные органы используют рисковый подход, предполагающий концентрацию ресурсов в зоне высоких потребительских рисков и дополненный подходом, направленным на решение проблем, который позволяет регулирующим и надзорным органам сконцентрировать внимание на пагубном поведении и потенциальных рисках в отношении поставщиков финансовых услуг.

Инновационные эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы обладают механизмом по выявлению и ликвидации «пробелов» законодательства в отношении новых услуг, технологий или механизмов предоставления услуг. С развитием рынков и услуг правила регулирования адаптируются к изменяющимся условиям и природе финансовых рынков. Эффективное регулирование относится и к дистанционному оказанию услуг. Регуляторы постоянно меняют свои инструменты воздействия, к примеру, осуществляют мониторинг социальных СМИ. Они проводят информационные кампании в отношении рисков по определенным услугам, например, нестандартным инвестиционным услугам, даже если они не подпадают под сферу их регулирования. В отношении опасных или сложных финансовых услуг регулирующие и надзорные органы применяют необходимые инструменты для контроля или снижения значимых потребительских рисков. Например, ограничение или запрет оказания подобных услуг.

3. Консультации с внешними заинтересованными сторонами

Заинтересованные стороны должны иметь возможность консультаций в отношении развития системы защиты прав и образования потребителей финансовых услуг. Доступ заинтересованных сторон и организаций потребителей должен быть не только обеспечен, но и постоянно улучшаться.

Общие эффективные подходы. Процессы консультаций. Все вносимые регуляторами предложения по защите прав потребителей должны проходить публичные слушания. Для большей прозрачности могут быть использованы неформальные обсуждения. Если возможно, регулирующие и надзорные органы оценивают влияние и конечные результаты предложений поставщиков финансовых услуг, некоммерческих организаций, организаций потребителей и инвесторов. Публичные консультации сопровождаются опубликованием документов по их результатам, содержащих обоснование новых или изменения существующих правовых норм,

текст изменений, подробное описание процесса консультаций. По окончании публичных консультаций регулирующие/надзорные органы публикуют ответы на поступившие вопросы (в форме отчета), которые подробно описывают основные отличия между документом, поступившим для обсуждения, и конечными предложениями.

Каналы консультаций. Регулирующие и надзорные органы развивают сложные каналы взаимодействия с общественностью посредством конференций, круглых столов и т.п. Прочие формы взаимодействия могут включать информацию на веб-сайтах или порталах для облегчения обмена опытом по вопросам и ответам между потребителями и поставщиками; документы на сайтах регуляторов с комментариями заинтересованных сторон.

Роль надзорных органов

Полномочия по защите прав потребителей, надзору за рынком, включая вынесение решений, обеспечены законодательством.

Ресурсы. Надзорные органы обладают необходимыми финансовыми и нефинансовыми ресурсами для эффективного и результативного выполнения своих обязанностей.

Независимость. Надзорные органы независимы в выполнении своих функций.

Ответственность. Надзорные органы обеспечивают высокую прозрачность деятельности в целях повышения ответственности.

Законные полномочия. Структура надзорных органов четко определена. Надзорные органы имеют право проверять поставщиков финансовых услуг и выявлять проблемы защиты прав потребителей финансовых услуг. Надзорные органы имеют в распоряжении набор инструментов, включая наблюдение, проверку, рассмотрение жалоб, проведение расследований, для получения информации от поставщиков финансовых услуг, авторизованных агентов, физических лиц, а также обладают санкциями в отношении нарушителей.

Профессиональные стандарты. Надзорные органы следуют высоким профессиональным стандартам.

1. Функции и ответственность надзорных органов

Общие эффективные подходы. *Полномочия.* Надзорные органы обладают полномочиями по поддержанию системы защиты прав потребителей финуслуг, принимая во внимание недобросовестное поведение отдельных поставщиков финансовых услуг.

Ресурсы. Надзорные органы обладают необходимыми ресурсами по выполнению своих обязанностей. Они могут финансироваться путем привлечения сборов с регулируемых юридических лиц. Кроме того, они могут быть частично или полностью государственным.

Независимость. Для обеспечения независимости руководство надзорных органов назначается государственными органами сроком от 3 до 7 лет таким образом, что гарантируется беспристрастность возложения обязанностей, условий работы и увольнения. Помимо независимости данного процесса принимается во внимание квалификация, знания и умения кандидатов. Закон может содержать минимальные квалификационные требования к высшему руководству.

Ответственность. Надзорные органы поддерживают высокий уровень прозрачности для гарантированной ответственности перед органами законодательной и исполнительной власти, а также общественности. Финансирование надзорных органов подлежит обязательному внешнему и внутреннему аудиту. Проверяемые финансовые данные открыты для органов власти и общественности.

Международная деятельность. Надзорные органы уделяют особое внимание международной практике, торговле и маркетингу.

Инновационные эффективные подходы. Независимые группы специалистов консультируют надзорные органы в вопросах внутренних процедур и принимаемых решений в целях четкого последовательного выполнения их функций. Ежегодно публикуются аудиторские заключения о деятельности надзорных органов.

2. Определенная и прозрачная правоприменительная база, понятные и последовательные процессы регулирования

Общие эффективные подходы. Надзорные органы обладают необходимыми полномочиями по проверке, определению и расследованию ситуации на рынке. Предполагается, что они следуют высоким стандартам в своей деятельности. Надзорные органы публикуют руководства или рекомендации по системе защиты прав потребителей финансовых услуг, учитывая консультации с представителями отрасли, организациями потребителей, прочими заинтересованными сторонами с целью обеспечения большей ясности их ожиданий в отрасли. Такие конечные результаты, как успешные иски, постановления гражданских судов, публикуются в СМИ, а также в ежегодных отчетах. Для усиления эффективности регулирования используется рискованный метод, который оценивает текущие и потенциальные риски потребителей, что позволит определить подлежащие надзору субъекты.

Правоприменительные действия. Угроза использования правоприменительных действий может выступать важным инструментом сдерживания ненадлежащего поведения участников рынка, а также достижения согласованности с требованиями защиты прав потребителей. Надзорные органы обладают необходимыми полномочиями, позволяющими при необходимости вмешиваться на ранних стадиях нарушений/ненадлежащего поведения. Надзорные органы требуют от поставщиков финансовых услуг составлять план для предотвращения или корректирования соблюдения необходимых требований. Такие планы включают согласованные шаги по разрешению текущих вопросов в разумные сроки.

Реализация правоприменительной базы. Надзорные органы проводят внешний и локальный надзор наряду с тематическими расследованиями в случае подозрений, что в законах и правилах имеют место пробелы. Надзорные органы используют неофициальные методы, такими как диалог с главными поставщиками финансовых услуг, совещания со старшими управляющими.

Инновационные эффективные подходы. Потребители, участники рынка, поставщики финансовых услуг и заинтересованные группы могут напрямую сообщать надзорным органам о нарушениях на рынке посредством предупреждений и он-лайн сообщений, что значительно отличается от механизмов подачи потребительских жалоб. Надзорные органы требуют от поставщиков финансовых услуг самооценки в отношении выполнения требований защиты прав потребителей. Санкции надзорных органов в отношении поставщиков финансовых услуг обычно налагаются публично на определенный период времени. Для облегчения взаимодействия надзорные органы требуют от поставщиков финансовых услуг назначить главного управляющего, выступающего координатором.

3. Профессиональные стандарты

Надзорные органы должны производить обзор высоких профессиональных стандартов, включая стандарты конфиденциальности данных потребителей, информацию о собственности и недопущение конфликтов интересов.

Общие эффективные подходы. К персоналу надзорных органов предъявляются жесткие требования в отношении конфиденциальности устной, письменной или электронной информации. Высокие профессиональные стандарты конфиденциальности и отсутствие конфликтов интересов определены законом и внутренней политикой надзорных органов, в частности посредством кодексов поведения или

кодексов этики.

Соблюдение профессиональных стандартов обеспечивается с помощью отделов надзорных органов по риск-менеджменту. Нарушение законных обязательств влечет уголовную и гражданскую ответственность с последующим разрешением дел в суде.

Меры по привлечению и удержанию квалифицированного персонала, обладающего опытом, включают в себя вознаграждение, карьерный потенциал, повышение квалификации, признание заслуг сотрудников.

Инновационные эффективные подходы. Положения закона и/или внутренняя хартия устанавливают положения, которые надзорные органы должны выполнять при обращении к ним. Специальный отдел по профессиональным стандартам, созданный в надзорном органе, рассматривает жалобы в отношении поведения сотрудников при выполнении ими регулирующих и надзорных функций.

4. Сотрудничество

Сотрудничество с другими финансовыми надзорными службами, межведомственное и международное взаимодействие должно поддерживаться.

Общие эффективные подходы. Объединенный отдел, созданный среди надзорных органов, гарантирует взаимодействие регулирующих и надзорных органов. Может быть создана Рабочая группа по межсекторным вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг. Рабочая группа может включать в себя представителей различных органов власти, организаций потребителей, ассоциаций индустрии, торговых органов, экспертов и т.п. Форумы специалистов могут содействовать взаимодействию и координации регулирования и надзора за поставщиками финансовых услуг.

«Равные условия игры». Интегрированный подход к регулированию/надзору защиты прав потребителей финансовых услуг гарантирует надлежащий надзор/регулирование всех финансовых секторов. Надзорные органы проводят консультации с другими органами власти до начала издания руководящих документов с целью гарантии последовательности применения правил поведения рынка.

Инновационные эффективные подходы. Для повышения доступа к потребительской информации создан публичный ресурс, содержащий информацию о правах потребителей, который может ответить на их вопросы об услугах и/или их распределении среди финансовых

секторов.

Международное взаимодействие надзорных органов. В особых случаях возникает требование по улучшению международного сотрудничества надзорных органов. Например, в случае быстрой конвертации валюты надзорные органы требуют от поставщиков подобных услуг и операторов кредитных карт повысить прозрачность услуги посредством раскрытия информации об ее стоимости, включая курс обмена и процент сбора. Эта информация сообщается потребителям до момента оказания услуги.

Принцип равного и справедливого отношения к потребителям

Поставщики финансовых услуг должны равно и справедливо относиться к потребителям. Регулирующие и надзорные органы устанавливают требования-принципы по равному и справедливому отношению, которые отражаются в законах, кодексах и руководящих принципах. Преимущества стандартов-принципов заключаются в их большей гибкости, нейтральности создания, долговременности по сравнению со стандартами-правилами. Принципы могут быть дополнены детальными правилами, отражающими динамическую природу финансовых рынков. Существуют альтернативные способы влияния на поставщиков финансовых услуг: кодексы поведения, обязательства, диалог между регулирующими/надзорными органами и поставщиками финансовых услуг.

1. Справедливость. К потребителям должно быть справедливое и честное отношение на всех стадиях отношений с поставщиками финансовых услуг.

Общие эффективные подходы. Справедливость к потребителям финансовых услуг может быть обеспечена посредством защитных мер: ясной и честной рекламы, прозрачности предоставляемой информации (до, во время и после сделки), ответственности, стандартизации. Помимо прочего, меры могут включать запрет несправедливых условий и практик оказания финансовых услуг, оценку кредитоспособности, качественные консультации, добросовестное исполнение обязательств, реализация гарантий и возможность для потребителей отказаться от услуги. Добросовестное отношение к потребителям может быть улучшено посредством использования поставщиками финансовых услуг рекомендаций Кодекса деятельности, который может быть издан регулирующими/надзорными органами или ассоциациями индустрии, которые могут быть одобрены органами власти.

Инновационные эффективные подходы. Поставщики финансовых

услуг могут иметь обязанность по осуществлению процесса одобрения использования услуг, чтобы предоставлять потребителям нужные финансовые услуги. Если услуга противоречит основным интересам потребителя, регулирующие/надзорные органы могут вмешаться. Регулирующие/надзорные органы вправе проводить проверки на месте, изучать жалобы потребителей и/или применять технологию «тайный покупатель». Регулирующие и надзорные органы могут использовать внутреннюю информацию, полученную посредством исследования поведенческой экономики.

2. Управление и культура. Справедливое отношение к потребителям должно быть неотъемлемой частью управления и корпоративной культуры поставщиков финансовых услуг.

Общие эффективные подходы. Регулирующие/надзорные органы устанавливают, соответствует ли управленческая информация об отношении к потребителям целям справедливого и равного отношения к потребителям. Поставщики финансовых услуг могут продемонстрировать укоренение справедливого отношения к потребителям в корпоративной культуре, общей коммерческой политике, а также системе контроля. Процесс принятия решений поставщиками финансовых услуг может учитывать цели справедливого и равного отношения к потребителям.

Инновационные эффективные подходы. Регулирующие/надзорные органы могут публиковать примеры надлежащей и ненадлежащей практики равного и справедливого отношения к потребителям. Регулирующие/надзорные органы могут периодически публиковать информацию о степени приоритета интересов потребителей. Оценка одного поставщика финансовых услуг может сравниваться с оценками других поставщиков.

3. Незащищенные группы/оценка.

Общие эффективные подходы. Могут быть предприняты действия по обеспечению доступа к финансовым услугам или доступа за разумную плату. Может быть объяснена разница между понятиями предоставления финансовых услуг по низким ставкам и легкости доступа и пользования финансовыми услугами. Регулирующие/надзорные органы предоставляют меры дополнительной защиты менее опытным или менее знающим потребителям. Они учитывают уязвимость потребителей при использовании модели надзора, учитывающей риски. Могут использоваться специальные меры для защиты граждан, не достигших 18 лет, взрослых граждан, находящихся под опекой, беженцев,

иностранных работников и иммигрантов.

Инновационные эффективные подходы. Особое внимание следует уделить тем аспектам, которые хуже всего влияют на принятие решений потребителями, а также могут определить меры, позволяющие минимизировать подобные эффекты. При формировании надзорной политики или отдельных решений может быть использована практика. Для выделения уязвимых групп потребителей регулирующие и надзорные органы могут развигать программы помощи совместно с организациями потребителей, ассоциациями финансового рынка, службами по разрешению споров. В дополнении к этому они могут собирать информацию о характеристиках и потребностях уязвимых групп посредством жалоб, решений судов, проверок, статистических исследований, количественного и качественного анализа потребительской активности.

Защита потребительских активов от мошенничества и неправомерного использования

Мошенничество в финансовой сфере должно пресекаться в целях защиты прав потребителей и повышения доверия к финансовым услугам. Это относится как к внешнему мошенничеству, так и внутреннему мошенничеству.⁷⁴ Защита прав потребителей и необходимость их доверия к финансовой системе требуют специальных механизмов, которые предусматривают минимальные потери потребителей при затруднениях поставщиков финансовых услуг.

1. Внешнее мошенничество

Общие эффективные подходы. Внешние мошеннические действия⁷⁵ находятся под наблюдением надзорных/регулирующих органов или других органов власти, ассоциаций рынка и поставщиков финансовых услуг. Лицензирование и/или регистрация поставщиков финансовых услуг и надзор за ними помогают снизить риски мошеннических действий нерегулируемых участников рынка. Регулирующие/надзорные органы обладают полномочиями по изучению ненадлежащих практик, публикации предупреждений о незаконных предложениях финансовых услуг, информированию потребителей непосредственно, а также через партнерские

⁷⁴ Внешнее мошенничество – мошенничество участников рынка, не являющихся поставщиками финансовых услуг. Внутреннее мошенничество – мошенничество поставщиков финансовых услуг.

⁷⁵ Внешние мошеннические действия сгруппированы по отраслям рынка: общие, банковские операции и платежи, ценные бумаги, страхование и пенсионные фонды.

организации о доступе к информации о законности предложенных сделок. Существуют специальные механизмы по определению и применению санкций к внутренней торговле, манипуляциям рынка и мошенническому введению в заблуждение.

Инновационные эффективные подходы. Регулирующие/надзорные органы во взаимодействии с полицией и судебными органами проводят мониторинг внешних мошеннических действий. Они требуют от поставщиков финансовых услуг регламентированные отчеты по потребительским жалобам, которые возникли в результате внешних мошеннических действий. Инициативы и кампании по финансовому образованию обеспечивают эффективные и своевременные предупреждения потребителей о наиболее распространенных внешних мошенничествах, а также шагах по их предотвращению. Существует одна или несколько централизованных баз данных для поставщиков финансовых услуг, содержащих виды мошенничеств, подозрительных или рискованных сделок, установленных краж. Неавторизованные платежи быстро возвращаются поставщиками финансовых услуг, в противном случае они демонстрируют свое неуважение к потребителю. Регулирующие/надзорные органы публикуют «черный список» неавторизованных страховых компаний в пресс-релизах и профилях поставщиков финансовых услуг с указанием их нарушений.

2. Внутреннее мошенничество

Общие эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг проводят общую политику таким образом, чтобы защититься от мошенничества персонала. Поставщики финансовых услуг гарантируют, что имеется внутренний контроль и соответствующие процедуры, включающие разделение обязанностей, ролей и обязанностей, которые предполагают такое разделение, которое вытекает из перспективы снижения операционного риска. Это безопасность, право доступа и охрана электронных данных, физическая безопасность владельцев капитала, документирование бизнес-процесса, проводимой политики и контрольных процедур, а также технические требования.

Инновационные эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг обеспечивают эквивалентный уровень контроля, координации и мониторинга аутсорсинга для видов внутренней деятельности. Регулирующие/надзорные органы могут требовать определенного уровня ответственности у поставщиков финансовых услуг с целью адекватных внутренних мер по предотвращению мошенничества. Действия регулирующих/надзорных органов незамедлительны и

любой поставщик финансовых услуг или его сотрудник, виновный в мошенническом поведении, может получить штраф или дисциплинарное взыскание, а также может быть исключен из отрасли на определенный период времени.

3. Незаконное присвоение

Общие эффективные подходы. Существуют механизмы минимизации риска использования поставщиком финансовых услуг капитала одного потребителя в целях сделки другого потребителя. Например, поставщики финансовых услуг разделяют свой капитал и капитал инвесторов, а также капитал, полученный на хранение от потребителей. Внутренние документы поставщиков финансовых услуг написаны понятным языком и доступны в определенных случаях в любое время и без задержек.

Инновационные эффективные подходы. Раздельный учет капитала поставщика и потребителя подтверждается внешними аудиторскими проверками. Деньги, полученные инвестиционными компаниями для совершения операций на рынке ценных бумаг, учитываются отдельно.

4. Невостребованные активы. Существуют положения по защите владельцев или бенефициаров невостребованных счетов.

Общие эффективные подходы. Органы государственного управления или профессиональные ассоциации обеспечивают поддержку потребителей в поиске информации о «спящих» депозитах и невостребованных активах при заключении контрактов на страховое покрытие в случае смерти. Потребители могут проверять «спящие» депозиты и невостребованные активы в контрактах по страхованию на случай смерти путем обзора веб-страниц финансовых институтов или посещения других баз данных.

Инновационные эффективные подходы. Подчиняясь законам о защите персональных данных, орган государственной власти или профессиональная ассоциация предоставляет общественности исчерпывающий лист «спящих» депозитов (например, на веб-сайтах). Орган государственной власти или профессиональная ассоциация, ответственная за базу данных, регулярно проводят кампании по информированию населения о ней, а также публикуют сведения о «спящих» депозитах. Закон или регулирующий акт может зафиксировать особые обязательства поставщиков финансовых услуг по поиску владельцев «спящих» депозитов для снижения риска невостребованных счетов.

5. Процедура ликвидации. Необходимая информация, механизмы

защиты и контроля должны априори защищать депозиты, сбережения и другие схожие финансовые активы при процедурах ликвидации.

Общие эффективные подходы. *Активы потребителей и процедуры ликвидации поставщиков финансовых услуг.* Закон наделяет регулирующие/надзорные органы правом в случае общественного интереса вмешиваться в дела поставщика финансовых услуг до их банкротства для его предотвращения. Поставщики финансовых услуг готовят планы по выходу предприятия из кризиса. В случае банкротства поставщика финансовых услуг, совместного учета активов потребителя и поставщика, потребители получают возможность приоритетного требования в процессе банкротства.

Механизмы по защите активов потребителей в случае банкротства поставщика финансовых услуг. В определенных обстоятельствах закон требует, чтобы поставщики финансовых услуг присоединились к обязательной системе гарантий или страхования депозитов для защиты активов потребителей, инвесторов и поддержания стабильности финансовой системы. Если незастрахованный поставщик финансовых услуг не в состоянии выплатить деньги по счету потребителя или сумму страхового возмещения при возникновении подозрения в его банкротстве, страховая организация поставщика выплачивают средства по счетам или страховое возмещение потребителям от лица поставщика финансовых услуг. Механизмы гарантии могут быть государственными/национальными или частно-профессиональными.

Инновационные эффективные подходы. *Активы потребителя и процедуры ликвидации поставщиков финансовых услуг.* Жалобы потребителей могут предшествовать другим жалобам на поставщиков финансовых услуг, за исключением жалоб работников по трудовым договорам и отношениям, жалоб государственных органов в отношении налогов, жалоб органов социального страхования.

Механизмы для защиты активов потребителей в случае банкротства поставщика финансовых услуг(гарантии вкладов или фонды компенсации). В страховом секторе рынка от поставщиков финансовых услуг могут потребовать участия в системе страхования с целью лицензирования.

Защита конфиденциальности данных и информации о потребителе

Для потребителей важно быть осведомленными о том, какая информация обрабатывается поставщиками финансовых услуг и цели ее использования. Поскольку распространение персональной информации потребителей среди поставщиков финансовых услуг может быть выгодным как для финансовой системы, так и для потребителей, меры должны способствовать такому распространению, но не наносить вреда потребителю. Распространение сведений о потребителе происходит в соответствии с законом с помощью доступных механизмов. Объем распространяемой информации должен быть ограничен и соответствовать специфическим целям деятельности.

1. Защита персональных данных поставщиками финансовых услуг

Общие эффективные подходы. В процессе предоставления информации поставщики финансовых услуг действуют в соответствии с законными принципами конфиденциальности и защиты данных или смежными по отраслям законами. Органы по защите персональных данных ответственны за согласованность положений о конфиденциальности и законов о защите данных. Органы по защите персональных данных обладают полномочиями, ресурсами, техническими средствами для эффективного выполнения своих функций и принятия объективных, беспристрастных и последовательных решений. Правовые основы обеспечивают наличие эффективных мер противодействия в случае нарушения конфиденциальности, защиты данных, прав и принципов. Поставщики финансовых услуг разрабатывают образовательные программы, оценивают слабые места безопасности и создают механизмы по уведомлению своего персонала о политике защиты данных.

Инновационные эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг совместно с органами по защите личных данных могут издавать специальные кодексы поведения, обусловленные национальными законами о защите данных. Поставщики финансовых услуг должны реализовывать меры технической и организационной безопасности, связанные с рисками защиты данных. Данные потребителей должны быть защищены от случайной потери, несанкционированного доступа, уничтожения, раскрытия. Если обработка данных происходит от лица поставщика финансовых услуг, он должен обеспечить меры безопасности в соответствии с законом, кодексами, стандартами и инструкциями поставщика финансовых услуг. Для предотвращения злоупотребления персональными данными поставщики финансовых

услуг применяют набор правил и процедур.

1.1. Распространение информации систем кредитной отчетности

Общие эффективные подходы. Системы кредитной отчетности (СКО) собирают персональную информацию о кредитах от участников системы и из других источников, чтобы гарантировать эффективную систему обмена информацией. СКО принимают особые меры для достаточного уровня качества информации и ее сохранности. СКО должны гарантировать потребителям по крайней мере право на всестороннюю информацию об использовании персональных данных, целях, условиях ее сбора, обработки и распространения; право на обдуманное согласие распространения личной информации, если такой сбор информации не предусмотрен законодательством; право на бесплатное немедленное изменение ошибок незаконно собранных данных.

Инновационные эффективные подходы. СКО предпринимают следующие меры по защите персональных данных от потери, порчи, уничтожения, злоупотребления и незаконного использования третьими лицами: достаточная идентификация субъектов СКО и контроля данных по кредитам для предотвращения/снижения негативных последствий оценки кредитоспособности потребителей, вытекающих из ошибок данных. Они включают в себя требования идентификации, проверки и достоверности данных; специальные требования по защите персональных данных потребителей; специальные положения по защите персональной информации от рисков, связанных с ее обработкой и передачей, что может привести к незаконному ее использованию в СКО; специальные положения, касающиеся частоты обновления данных поставщиками финансовых услуг и ее качества. Могут быть применены системы оценки при применении СКО дополнительных услуг таких, как кредитные оценки потребительских и статистических рисков.

Конкуренция

При прочих равных условиях в конкурентной среде потребители находятся в благоприятных условиях: цены будут ниже, качество выше, инновации вероятнее. Условия конкуренции заставляют производителей действовать результативно. Эффективная конкуренция на финансовых рынках может способствовать инновациям посредством обеспечения широкого выбора услуг лучшего качества и меньшей цены.

1. Режимы и институциональная структура

Национальные и международные рынки должны предоставлять потребителям широкий выбор финансовых услуг и обеспечивать конкуренцию между поставщиками финансовых услуг по предложению большего количества услуг, новых способов их предоставления и сохранения высокого уровня обслуживания.

Общие эффективные подходы. Антимонопольные органы гарантируют потребителям справедливую работу рынков. Они уполномочены рассматривать жалобы по нарушениям конкуренции и применять меры против действий, направленных на снижение конкуренции. Регулирующие/надзорные органы могут вмешиваться в деятельность рынка для обеспечения эффективной конкуренции посредством изменения регулирования, существующих правил, методических рекомендаций. Регуляторы нечасто влияют на главные ставки, такие как ипотечная ставка, страховая премия. Однако исключением выступает высокая стоимость кредита.

Инновационные эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы могут принимать во внимание потенциальное или текущее влияние своих документов в отношении конкуренции и повышении значимости закона о конкуренции (анализ влияния и пересмотр режима регулирования). Регулирующие/надзорные финансовые органы могут обеспечивать конкуренцию и/или способствовать работе закона о конкуренции, поэтому взаимодействие с антимонопольными органами очень важно.

2. Сопоставимость и доступ

Потребители должны быть в состоянии искать, сравнивать, выбирать между услугами и поставщиками, учитывая разумность и открытость их цены.

Общие эффективные подходы. Даже без ярко выраженной конкуренции регулирующие и надзорные органы могут способствовать эффективному выбору потребителей посредством информации, сравнений, борьбы с завышенными ценами и т.д. Регулирующие/надзорные органы и поставщики финансовых услуг обладают инструментами, обеспечивающими сопоставимость услуг, сравнимость их цен. Для того, чтобы потребитель принял решение, регулирующие и надзорные органы обеспечивают прозрачность стоимости услуг, а также стандарты информации.

Инновационные эффективные подходы. Поведенческая экономика способствует пониманию процесса принятия потребителем решения.

Она помогает развитию рыночной конкуренции и развитию средств судебной защиты. Перемещение активов потребителей может быть прописано законодательно, например, давая потребителям возможность перемешать вклады и кредиты без штрафов. В некоторых странах существует законодательно урегулированные практики таких перемещений.

Справочно: в дополнение к разработанным в 2013 году эффективным подходам по реализации основ финансового образования и просвещения ОЭСР создало принципы, руководящие документы, методические подходы, а также инструменты реализации главных компонентов стратегий национального образования (подготовка стратегии, наличие механизма управления, дорожная карта, механизмы реализации и оценка программ).

В 2014 году также было разработано Руководство по национальной стратегии финансового образования на основе одобренных в 2012 году Принципов высокого уровня по национальным стратегиям финансового образования и исследования национальных стратегий финансового образования 63 стран, которое содержит информацию о статусе такой стратегии в стране, процессе ее реализации, а также возникших проблемах.

Справочно: Руководство включает в себя 5 разделов и 2 приложения. Первый раздел посвящен оценке и рассмотрению потребностей людей, а также анализу существующих инициатив и перечню заинтересованных сторон. Второй раздел предусматривает обзор существующих стратегий финансового образования (их сильные и слабые стороны) и связанных с ними институциональных и законодательных структур. Раздел описывает полномочия в области финансовой грамотности, механизмы ее реализации, механизмы управления и координации, степень вовлеченности коммерческих и некоммерческих заинтересованных сторон и руководящие принципы. Третий раздел сконцентрирован на практической

составляющей национальной стратегии, включая временные периоды, цели, мониторинг и оценку, дорожные карты, способы финансирования. Четвертый раздел представляет собой обзор инструментов финансового образования и освещает новые и инновационные аспекты национальной стратегии. Пятый раздел основывается на анализе предыдущих разделов.

В приложениях приведены Принципы высокого уровня по национальным стратегиям финансового образования и Руководящие принципы для коммерческих и некоммерческих организаций – заинтересованных сторон финансового образования.

Необходимо отметить, что Российская Федерация входит в число стран, которые разрабатывают и/или реализуют национальные стратегии финансового образования.

3.3. Развитие деятельности Всемирного банка и организаций, учрежденных Всемирным банком

В 2014 году Всемирный банк на основании проведенного исследования защиты прав потребителей и финансовой грамотности в 114 странах мира выпустил специальный доклад.⁷⁶

В доклад вошли данные по оценке всемирного статуса защиты прав потребителей финансовых услуг в соответствии с Принципами высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг и Надлежащей практикой защиты прав потребителей финансовых услуг. Кроме того, данные были проанализированы с учетом результатов исследования 2010 года.

Основные результаты доклада сгруппированы по 7 основаниям (Таблица 3.1, см. ниже).

В целом исследование продемонстрировало широко проводимые реформы в области защиты прав потребителей финансовых услуг. Необходимость реформ вызвана непрерывным развитием розничных финансовых услуг в развивающихся странах и кризисами на одноименных рынках в развитых странах. Основы защиты прав

⁷⁶ Официальный сайт Всемирного банка <http://www.worldbank.org>

потребителей финансовых услуг существуют в большинстве стран, однако только некоторые обладают функционирующей системой.

На Пятом ежегодном форуме по финансам, проведенном Всемирным банком в августе 2014 года, более ста представителей государственных структур и частного сектора обсудили прозрачные и надежные механизмы предоставления электронных финансовых услуг беднейшим слоям населения и поделились специальными подходами по управлению рисками при увеличении объема электронных финансовых услуг.

Исследование, проведенное до начала работы форума, показало необходимость ответственного применения общих принципов, стандартов, кодексов поведения в отношении электронных финансовых услуг, разработка которых также обсуждалась.

Более 2,5 миллионов человек во всем мире не имеют доступа к финансовым услугам, именно поэтому электронные финансовые услуги могут заменить традиционные и тем самым улучшить жизнь бедных слоев населения.

Новые технологии электронных финансовых услуг могут улучшить доступ к традиционным финансовым услугам для неохваченного банковским обслуживанием населения. Одновременно они несут и новые риски потребителям и малому бизнесу, такие как недостаточная защищенность данных, мошенничество, нереализованность права регресса потребителя, которые помимо прочего вызывают проблемы у поставщика и потребителя финансовых услуг.

Таблица 3.1. Основные результаты исследования защиты прав потребителей и финансовой грамотности Всемирного банка

№ п/п	Наименование основания группировки результатов	Комментарий
1.	Правовая основа	Необходимо проводить реформы в области четкого определения обязанностей заинтересованных сторон и реализации проводимой политики. В 112 странах существует правовая основа защиты прав потребителей финансовых услуг. Различные акты направлены на ликвидацию пробелов законодательства. Реформы продолжаются.
2.	Институциональ	Все больше стран выделяют средства для

№ п/п	Наименование основания группировки результатов	Комментарий
	ная структура	органов, контролирующих защиту прав потребителей финансовых услуг. Институциональная структура остается сложной и ограниченной с точки зрения инструментов надзорных органов. Более 90 процентов надзорных органов занимаются защитой прав потребителей финансовых услуг. Больше половины стран имеют отдельное ведомство для защиты прав потребителей финансовых услуг. Надзорные органы используют все большее количество инструментов в своей деятельности. Тем не менее, дальнейшее развитие эффективных подходов для защиты прав потребителей финансовых услуг очень важно.
3.	Справедливое отношение	Большинство стран обеспечивает конфиденциальность данных потребителей. Ограничивает вводящую в заблуждение рекламы. Некоторые страны накладывают ограничения на кредитование по завышенным процентным ставкам, навязывание услуг, необоснованные сборы.
4.	Требования по раскрытию информации	Потребители имеют разный уровень защиты в отношении одних и тех же услуг в зависимости от финансового института, который их оказывает. В 18 процентах стран вопросы раскрытия информации при открытии счета не урегулированы. 67 процентов стран имеют подобное регулирование, 79 процентов стран регулируют раскрытие информации банками. Дальнейшее исследование направлено на выявление эффективных форм раскрытия информации и методов мониторинга соответствия ему.
5.	Ответственное кредитование	Все большее число стран стремится ввести ограничения на чрезмерную задолженность и обеспечить доступность кредитных и

№ п/п	Наименование основания группировки результатов	Комментарий
		инвестиционных услуг.
6.	Разрешение споров и право регресса	Эффективные механизмы разрешения споров, включая механизмы, предусмотренные поставщиками финансовых услуг, являются главной составляющей защиты прав потребителей финансовых услуг. В большинстве стран поставщики финансовых услуг заинтересованы в реализации процедур разрешения жалоб потребителей. Альтернативные механизмы разрешения споров, такие как финансовый омбудсмен, существуют в 75 процентах стран.
7.	Финансовая грамотность	Финансовые надзорные органы в 71 проценте стран тем или иным образом участвуют в программах по финансовому образованию. Главная задача надзорных органов состоит в улучшении информированности потребителей о финансовых вопросах и разработке обучающих материалов.

Данный форум положил начало развитию принципов защиты для улучшения процесса предоставления электронных финансовых услуг. На форуме также прошло обсуждение веб-сайта, где можно разместить необходимую потребителю информацию, обсудить проблемные ситуации по вопросам финансов.

Форум выступил центром координации деятельности всех заинтересованных сторон. К 2020 году планируется, что доступность финансовых услуг будет обеспечена в полной мере.⁷⁷

⁷⁷ Пресс релиз по итогам Форума// Официальный сайт Всемирного банка <http://www.worldbank.org> . – 03.09.2014.

Справочно: в августе 2014 года был представлен доклад Консультативной группы по оказанию помощи беднейшим слоям населения (Consultative Group to Assist the Poor, CGAP) «Финансовая доступность в России: взгляд потребителя», выпущенный по результатам исследования, целью которого было получение дополнительных сведений о финансовой доступности в России с точки зрения потребителя. Доклад содержит основные результаты и выводы исследования в соответствии с показателями финансовой доступности Группы двадцати: доступом к финансовым услугам, использованием финансовыми услугами, а также качеством предоставления услуг.

Доступ к финансовым услугам в России остается серьезной проблемой, поскольку отдаленные районы не обладают разветвленной сетью отделений поставщиков финансовых услуг и необходимой инфраструктурой. Непосредственный уровень удовлетворенности потребителей зависит от региона и типа населенного пункта (город/село). Так, согласно исследованию увеличение количества отделений поставщиков финансовых услуг напрямую зависит от размера населенного пункта. Наиболее важным для потребителя финансовых услуг является не физическая близость поставщика, а надежность финансового агента и сложность предлагаемых им услуг.

Использование финансовыми услугами изменилось незначительно с 2011 года, поскольку оно напрямую зависит от уровня дохода потребителей. Около 53 процентов опрошенных с самым низким уровнем дохода не прибегают к финансовым услугам, что превышает средний показатель по всем категориям потребителей более чем в 2 раза. Кредитными услугами потребители пользуются активнее, чем сберегательными (39 и 24 процента). Однако продвижение обоих видов услуг способствует повышению финансовой доступности. Для этого необходимо предоставлять услуги, отвечающие потребностям конкретных групп потребителей и выгодных для

поставщиков. Зависимость между высокой степенью осведомленности и использованием финансовых услуг не может быть установлена в большинстве случаев. Отдельного упоминания требует тот факт, что чаще всего потребители используют финансовые услуги, которые оформляются работодателем или государством, а не гражданами самостоятельно. Наименее востребованными являются страховые услуги.

Качество финансовых услуг. Одним из важнейших факторов при принятии потребителями решения о финансовых услугах является отсутствие стандарта их предоставления. Поэтому поставщикам необходимо предоставлять потребителям унифицированную и понятную информацию о предоставляемых ими услугах. Кроме того, проведение компаний по разъяснению потребителям тех или иных услуг будет способствовать их вовлеченности в финансовые услуги и повысит их доверие к ним.

Глобальное партнерство по расширению доступа к финансовым услугам (Global Partnership for Financial Inclusion, GPFI) в октябре 2014 года провело вторую конференцию, посвященную доступности финансовых услуг.^{78,79} В целях привлечения новых потребителей банки и небанковские организации стали предлагать электронные финансовые услуги для граждан, которые ранее не пользовались финансовыми инструментами. Электронные финансовые услуги, включая мобильные платежи, развиты в более 80 странах мира. Таким образом, миллионы ранее не пользовавшихся финансовыми услугами людей теперь могут не только осуществлять операциями с наличными, но и использовать основные финансовые инструменты: платежи, сбережения, кредиты, страхование и ценные бумаги при помощи мобильных платежей или других информационных технологий. При этом электронные финансовые услуги несут определенные риски для вышеуказанных потребителей, в том числе риски для потребителей

⁷⁸ Доступность электронных финансовых услуг // Официальный сайт Всемирного банка <http://www.worldbank.org>

⁷⁹ Доступность электронных финансовых услуг и её влияние на потребителей, регуляторов, надзорные органы и органы, устанавливающие стандарты // Официальный сайт глобального партнерства по расширению доступа к финансовым услугам <http://www.gpfi.org> . – 2014.

вследствие отсутствия навыков совершения подобных операций; риски, связанные с финансовыми агентами, которые не подпадают под регулирование защиты прав потребителей и риски, связанные с информационными технологиями (потеря, кража данных).

3.4. Развитие деятельности Евразийского экономического союза

Евразийский экономический союз (ЕАЭС)⁸⁰ – международная организация региональной экономической интеграции, созданная на базе Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии. Целью ЕАЭС является стабильное развитие, модернизация и повышение международной конкурентоспособности экономик государств, входящих в его состав, а также формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов.

Справочно: ЕАЭС учрежден 29 мая 2014 года Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан. 10 октября 2014 года был подписан Договор о присоединении Республики Армения к ЕАЭС. 3 декабря 2014 года был подписан Договор о присоединении Кыргызской Республики к ЕАЭС. Республика Таджикистан выразила заинтересованность во вступлении в организацию.

Напомним, что в 2000 году было образовано Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), в рамках которого в 2010 году был создан Таможенный союз и в 2012 году начало функционировать единое экономическое пространство (общий рынок). Создание ЕАЭС стало завершающим этапом экономической интеграции ряда постсоветских стран.

Согласно договору граждане государства-члена, а также иные лица, проживающие на его территории, пользуются на территориях других государств-членов такой же правовой защитой в области защиты прав потребителей, что и граждане этих государств-членов. Они имеют право обращаться в государственные и общественные организации по защите прав

⁸⁰ Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org>

потребителей, другие организации, а также суды. В рамках проведения согласованной политики в сфере защиты прав потребителей реализуется обеспечение потребителей, государственных органов и общественных объединений потребителей оперативной и достоверной информацией о товарах (работах, услугах), изготовителях (продавцах, исполнителях), а также развитие правовой грамотности и правосознания потребителей, их осведомленности о характере, способах осуществления своих прав и интересов. Особое внимание уделяется программам просвещения в области защиты прав потребителей как неотъемлемой части обучения граждан в образовательных системах государств ЕАЭС.

В марте 2014 года был одобрен проект Соглашения о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств-участников Единого экономического пространства. Оно предусматривает ряд мер по гармонизации финансового законодательства стран ЕАЭС, в частности согласование единых требований по защите прав потребителей финансовых услуг, наличие единых требований по раскрытию информации в финансовой сфере, принятие согласованных требований к участникам финансовых рынков в отношении их создания, учреждения и деятельности в банковской сфере, сфере страхования, на рынке ценных бумаг. Важной особенностью соглашения является гармонизация банковского законодательства стран союза, включающее в себя определение статуса кредитной организации, порядка раскрытия информации ею, требований к ее отчетности, порядка и условий ее создания и др. Унификация также предусматривается в сфере страхования, рынка ценных бумаг. Аудит финансовой отчетности производится на основе международных стандартов. Взаимное согласование законодательства должно руководствоваться международными документами Базельского комитета по банковскому надзору, Международной ассоциацией страховых надзоров, Международной комиссии по ценным бумагам, Организацией экономического сотрудничества и развития и др.

Кроме того, в марте 2014 года в рамках проходившего в Москве форума «Интеграция финансовых рынков стран Единого экономического пространства: стратегия и тактика» был рассмотрен опыт стран-членов по защите прав потребителей финансовых услуг и

повышению финансовой грамотности населения, а также обсуждены вопросы межгосударственной координации работы по данным направлениям.⁸¹ Защита прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности населения были отмечены в итоговой резолюции форума как составные элементы интеграции финансовых рынков стран, обеспечивающие равные условия доступа граждан к качественным финансовым услугам. Было рекомендовано провести работу по передаче опыта защиты прав потребителей финансовых услуг и повышению финансовой грамотности населения с целью достижения определенных стандартов по качеству финансовых услуг, квалификации специалистов финансового рынка, базовому уровню финансовой грамотности населения и методике ее повышения. Была подчеркнута необходимость создания единого информационного банка данных по вышеуказанным вопросам защиты интересов потребителей финансовых услуг и повышению финансовой грамотности.

В середине 2014 года был утвержден План разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе.⁸² Согласно документу до конца 2014 года должен быть внесен проект Положения о Консультативном комитете по вопросам защиты прав потребителей государств-членов Евразийского экономического союза.

В декабре 2014 года было подписано Соглашение об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала.⁸³ Согласно документу страны должны обеспечивать свободный доступ к информации о состоянии финансовых рынков и деятельности финансовых организаций посредством размещения в сети Интернет проектов нормативных актов, затрагивающих вопросы деятельности финансовых организаций и оказания финансовых услуг, общую информацию о финансовых организациях, данные об активах, собственном капитале и обязательствах банков, страховых организаций, сведения о рынке

⁸¹ В РИА Новости состоялся форум «Интеграция финансовых рынков стран Единого экономического пространства: стратегия и тактика» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org> . – 21.03.2014.

⁸² Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16.07.2014 № 58 «О рабочем плане разработки актов и международных договоров в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года».

⁸³ Соглашение об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, в финансовой сфере в целях создания условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала (Заключено в г. Москве 23.12.2014).

ценных бумаг и иную не противоречащую законодательству государств ЕАЭС информацию.

3.5. Развитие деятельности государств-участников СНГ

Союз независимых государств (СНГ) – региональная межгосударственная организация, созданная в 1991 году с целью осуществления сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях. На сегодняшний день в состав СНГ входят 11 государств: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан (ассоциированный член), Республика Узбекистан и Украина.

В 2011 году был образован Консультативный совет по защите прав потребителей государств – участников СНГ в связи с особой заинтересованностью во взаимодействии по вопросам защиты прав потребителей. В его состав входят руководители соответствующих органов государственной власти государств – участников СНГ, отвечающих за данное направление деятельности. В Совет входят 8 государств – участников СНГ, за исключением Азербайджана, Туркменистана и Узбекистана. В 2014 году Украина присоединилась к Консультативному совету стран СНГ в области защиты прав потребителей.

Защита прав потребителей финансовых услуг в государствах-участниках СНГ также находится в ведении Консультативного совета. Данное направление затрагивает не только непосредственные вопросы прав, но и усиление финансового просвещения потребителей стран, входящих в состав союза. Согласно Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года экономическая политика государств СНГ должна быть ориентирована на защиту потребителей. Работа в данном направлении продолжается в большинстве стран Содружества.

В рамках политики, проводимой государствами-участниками СНГ для повышения финансовой грамотности населения, реализуется ряд проектов и мероприятий, проведение которых влияет на расширение финансовых знаний потребителей и их способность принятия того или иного решения относительно финансовых услуг. В современных условиях финансовое просвещение, как правило, активно развивается на основе использования информационных технологий. Создаются

интерактивные веб-порталы финансовой грамотности, разрабатываются и распространяются приложения для управления личным (семейным) бюджетом, обучающие игры, используются социальные сети.



В *Азербайджанской Республике* Департамент развития Центра исследований и развития при Центральном банке Азербайджана реализовывал мероприятия по финансовой грамотности от имени Центрального банка. Основной целевой аудиторией проекта по финансовой грамотности являлись учащиеся средней школы, студенты, изучающие банковское дело, персонал коммерческих банков, сотрудники Центрального банка, широкая общественность, а также журналисты, освещающие экономические темы.

В конце 2014 года было объявлено, что Ассоциации страховых компаний и микрофинансовых организаций Азербайджана планируют создать Центр финансовой грамотности. В связи с этим велись обсуждения, в которых также принимали участие специалисты из Польши. Финансирование указанного проекта ассоциации намерены взять на себя. Целью открытия центра является повышение финансовой грамотности населения в стране. На первом этапе планируется проводить работу по повышению финансовой грамотности с клиентами, на втором этапе – с населением, на третьем этапе – с работниками.⁸⁴



В *Республике Армения* с 2011 года офис Примириителя финансовой системы реализует стратегическую программу, включающую мероприятия по повышению уровня финансового просвещения населения. Программа включает в себя разработку и реализацию политики передачи гражданам знаний о финансовых услугах; создание целевых аудиторий и применение к каждой из них отдельного подхода и специальных программ по финансовому просвещению; включение финансовых организаций в решение задач финансового просвещения потребителей, поощряя и стимулируя эти организации. В рамках программы по повышению уровня финансового образования и информирования потребителей издаются информационные буклеты о финансовых инструментах, информационные видеоролики о финансовых инструментах,

⁸⁴ В Азербайджане планируется создание Центра финансовой грамотности // Информационное агентство «Trend» <http://www.trend.az> . – 16.09.2014

информационные материалы о финансовых инструментах.



В *Республике Беларусь* с 1 сентября 2014 года в соответствии с Планом совместных действий органов государственного управления и участников финансового рынка по повышению финансовой грамотности населения Республики Беларусь на 2013–2018 годы начал свою работу Единый интернет-портал финансовой грамотности населения Республики Беларусь⁸⁵. Портал создан для повышения уровня знаний населения о финансовых услугах, их грамотном использовании и популяризации финансовой грамотности. Потребители могут найти на портале книги, статьи, брошюры, а также видеоматериалы по финансовой грамотности. Кроме того, для удобства пользователей размещены аналитические и оценочные обзоры предлагаемых в стране финансовых услуг.

В рамках сотрудничества с некоммерческой Международной организацией финансового образования детей и молодежи (Children Youth Finance International, CYFI) Национальный банк инициировал проведение в 2014 году Недели финансовой грамотности школьников и празднование Международного дня финансов для детей и молодежи путем организации различных образовательных мероприятий в области финансов с целью привить молодым людям правила надлежащего финансового поведения и разумное отношение к деньгам, что будет способствовать обеспечению финансовой безопасности и благополучия. Для достижения максимального охвата целевой аудитории мероприятия проводились в течение всего марта 2014 года.



В *Республике Казахстан* в 2013 году в областных филиалах Национального Банка были образованы отделы контроля финансовых организаций и защиты прав потребителей финансовых услуг, одной из функций которых является проведение работ по распространению информационных материалов, направленных на повышение финансовой грамотности потребителей финансовых услуг.

⁸⁵ Единый интернет-портал финансовой грамотности населения Республики Беларусь <http://fingramota.by>

На сайте Национального банка Республики Казахстан размещен раздел о защите прав потребителей финансовых услуг.⁸⁶ Потребитель может ознакомиться с общими вопросами порядка подачи и рассмотрения обращений в Национальный банк по вопросам, входящим в его компетенцию, различного рода информационными сообщениями банка и памятками при оказании финансовых услуг. Помимо прочего, на сайте размещены калькуляторы годовой эффективной ставки вознаграждения по займу, расчета вознаграждения по депозиту, расчета бюджета потенциального заемщика, расчета графика ежемесячного платежа дифференцированным и аннуитетным методами. Сравнительные таблицы по кредитам и депозитам, предлагаемые финансовыми организациями, способствуют взвешенному и обоснованному принятию решения потребителем о той или иной услуге путем анализа вида, валюты займа/вклада, срока кредитования/депозита, годовой эффективной ставки вознаграждения.



В *Кыргызской Республике* Национальным банком ведется работа по повышению уровня финансовой грамотности, в рамках которой разработано наглядное пособие для детей под названием «Денежная азбука для детей», буклеты – памятки для потребителей банковских услуг по вкладам, кредитам, банковской платежной карте. Проведены ряд обучающих семинаров и ознакомительных экскурсий для учащихся общеобразовательных учреждений и студентов.

Проект «Молодые лидеры Кыргызстана», осуществленный в 2014 году, был инициирован Фондом Прогрессивных Инициатив. В рамках данного проекта, Клубом частных инвесторов⁸⁷ были проведены мотивационные, обучающие занятия по повышению финансовой грамотности молодежи, а также по повышению информированности потребителей о том, как и с помощью каких инструментов можно управлять своими финансами.



В *Республике Молдова* в лице Агентства по защите прав потребителей, Национального банка Республики Молдова и Национальной комиссии по финансовому рынку регулярно проводятся кампании по информированию потребителей напрямую в

⁸⁶ Защита прав потребителей финансовых услуг // Официальный интернет-ресурс Национального Банка Республики Казахстан <http://www.nationalbank.kz>

⁸⁷ Клуб частных инвесторов. История // Сайт финансовой компании «Сенти» <http://www.senti.kg>

торговых центрах и других коммерческих структурах путем создания пунктов по предоставлению консультаций и распространения информативных материалов. О проведении информационных и тематических кампаний население информируется через средства массовой информации (ТВ, радио, Интернет).

В марте 2014 года в рамках проведения Международной недели финансового образования Национальный банк Молдовы приступил к реализации проекта «Открой свое сердце для финансового образования» в целях интеграции деятельности в сфере финансового образования, осуществляемой в Республике Молдова на разных уровнях общества.⁸⁸ В 2014 году при участии Национального банка прошло обсуждение разработки концепции Национальной стратегии финансового образования.



В Республике Узбекистан в 2009 году стартовала Программа финансового образования для семей с низкими доходами. Практическая реализация Проекта официально завершилась в 2014 году. В рамках Проекта было подготовлено 60 инструкторов для проведения семинаров и тренингов. Программа «Планируй будущее» (семейный бюджет, способы его разумного распределения, кредитование, финансовое планирование) была адаптирована и для Узбекистана. Более 800 человек прошли обучение по данной программе.⁸⁹

На сегодняшний день в Узбекистане реализуется проект «Повышение финансовой грамотности населения в Узбекистане». Проект направлен на повышение финансовой грамотности населения посредством популяризации финансовых услуг, пропаганды эффективности финансового планирования, повышения спроса на финансовые услуги со стороны населения и среди представителей малого бизнеса. Планируется проведение ряда массовых мероприятий. В частности, разработаны модули тренингов для различных групп населения (пожилых людей, молодежи, предпринимателей и т. д.), направленных на различные финансовые цели. Разработаны справочные раздаточные материалы, извещающие население о финансовых услугах.

⁸⁸ Проект Национального банка Молдовы «Открой свое сердце для финансового образования» // Официальный сайт Национального банка Молдовы <https://www.bnm.md> . – 10.03.2014.

⁸⁹ <http://www.krasota.uz/zhenskiy-biznes/5106?print>

В других странах СНГ также активно реализуются проекты и мероприятия по защите прав потребителей финансовых услуг и повышению уровня финансовой грамотности населения, о результатах которых можно судить по открытой информации, размещенной на официальных сайтах.

3.6. Участие Роспотребнадзора в международном сотрудничестве по защите прав потребителей финансовых услуг

В рамках деятельности по защите прав потребителей Роспотребнадзор продолжает принимать непосредственное участие в международном сотрудничестве по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг (Рис. 3.2.).

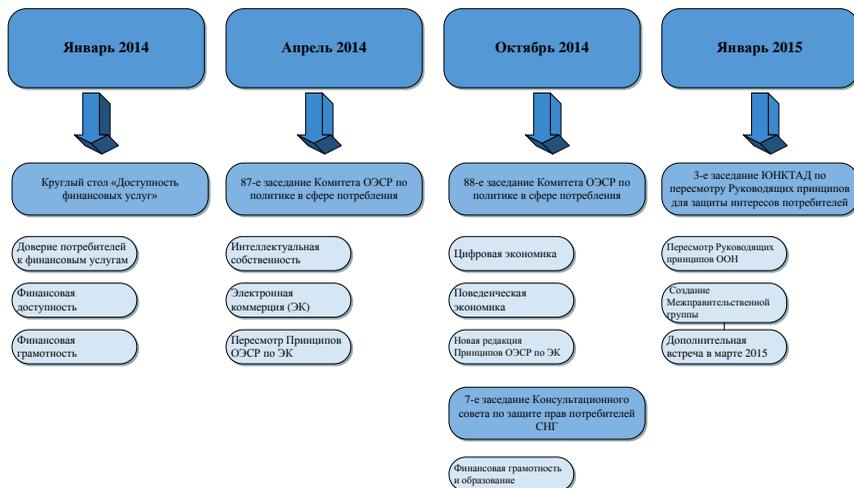
В январе 2014 года Роспотребнадзор принял участие в работе круглого стола «Доступность финансовых услуг: возможности и риски для ускорения экономического роста и социального развития», прошедшего в рамках Гайдаровского форума «Россия и мир: устойчивое развитие». Круглый стол посетили представители Государственной Думы, Центрального банка, Министерства финансов, Министерства экономического развития, Всемирного банка, Группы двадцати, участники финансового рынка и общественных организаций. Главными вопросами стали аспекты сохранения и роста доверия потребителей к финансовым институтам, обеспечения финансовой доступности посредством высокотехнологичных инноваций, взаимосвязи финансовых услуг с защитой прав потребителей, финансовой грамотностью и стабильностью финансовой системы, повышения защиты прав потребителей финансовых услуг. Кроме того, особое внимание было уделено усилиям по эффективному развитию рынка, определению баланса между регулирующими методами, саморегулированием и поддержкой государства с целью повышения доступности финансовых услуг.⁹⁰

В апреле 2014 года Роспотребнадзор и Минэкономразвития России приняли участие в *87-м заседании Комитета ОЭСР по политике в сфере потребления*, проходившем в Париже. В заседании Комитета приняли участие представители США, Франции, Португалии, Канады, Норвегии, Японии, Израиля и других стран, Европейской комиссии, а также представители стран, имеющих статус наблюдателей ОЭСР (Российской Федерации, Бразилии и Литвы).

⁹⁰ Защита прав потребителей // Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека <http://rosпотребнадзор.ru>

В рамках заседания обсуждалось, какие именно вопросы и проекты Комитета ОЭСР по политике в сфере потребления следует представить на конференции. Российская Федерация подняла вопрос включения объектов интеллектуальной собственности в сферу защиты прав потребителя как одну из тем для Министерской конференции 2016 года.

Рис. 3.2. Ключевые мероприятия в сфере международной деятельности Роспотребнадзора



Многими странами была поддержана идея пересмотра Руководящих принципов ОЭСР по электронной коммерции 1999 года и представления целого пакета документов принятых ОЭСР по данной тематике. Российской Федерацией было предложено учесть в новом определении электронной коммерции цифровой контент, включая объекты интеллектуальной собственности, а также включить положения об ответственности посредников, принцип сквозной ответственности. По итогам обсуждения создана рабочая группа по пересмотру Руководящих принципов в области электронной коммерции, в состав которой помимо заявленных ранее участников, вошли Российская Федерация, Бразилия и Египет. Было принято решение о подготовке первого проекта документа к следующему заседанию Комитета.

Также в рамках заседания Комитета Российская Федерация, Бразилия, Франция, Израиль, Италия и Канада представили сообщения

о состоянии и развитии политики в сфере защиты потребителей.

В октябре 2014 года представители Роспотребнадзора наряду с Роскомнадзором и Министерством экономического развития приняли участие в 88-м заседании Комитета ОЭСР по политике в сфере потребления.⁹¹ Особое внимание уже второй год подряд Комитет ОЭСР по политике в сфере потребления уделяет вопросам цифровой экономики, детальное обсуждение которых намечено на 2016 год. Основным вопросом повестки дня заседаний стала задача подготовить и принять новую редакцию Рекомендаций ОЭСР в области электронной коммерции от 1999 года. Напомним, что Российская Федерация выступает участником неформальной рабочей группы Комитета по данному направлению.

Помимо прочего, на заседании обсуждалась поведенческая экономика. Представители Роспотребнадзора, Роскомнадзора и Министерства экономического развития подчеркнули интерес нашей страны к данному вопросу и заявили о подготовке доклада по данному направлению к 89-ому заседанию Комитета ОЭСР по политике в сфере потребления.

Российская делегация наряду с представителями других стран (Япония, Доминикана, Коста-Рика, Корея, Португалия, ЕС) представила презентации об изменениях защиты прав потребителей и получила положительные оценки участников заседания.

В 2014 году Российская Федерация в лице Роспотребнадзора и Банка России присоединилась к работе ЮНКТАД по пересмотру Руководящих принципов ООН для защиты интересов потребителей.

В виду того, что ЮНКТАД готовит новую редакцию Руководящих принципов ООН по защите прав потребителей, он представил доклад о ходе данной работы. Представители ЮНКТАД заинтересованы в российском участии обсуждения пересмотра существующих Руководящих принципов ООН по защите прав потребителей. Секретариат ЮНКТАД и участники заседания отметили активность российской делегации и полезность высказанных представителями Роспотребнадзора замечаний и предложений. Особо была отмечена важность участия России в указанном мероприятии, поскольку в настоящее время решается вопрос о создании Межправительственной группы экспертов по потребительской политике в рамках структуры существующей Комиссии по Торговле и Развитию ЮНКТАД. Как

⁹¹ Пресс-релиз Роспотребнадзора от 31 октября 2014 года «О 88-м заседании Комитета ОЭСР по политике в сфере потребления».

предполагается, создание такого специального органа позволит обеспечить регулярное обсуждение вопросов защиты прав потребителей с участием стран-членов ООН, в том числе в тесном сотрудничестве с Комитетом ОЭСР по потребительской политике, а также будет способствовать более эффективной имплементации Руководящих принципов ООН для защиты интересов потребителей в мире.

Кроме того, в октябре 2014 года состоялось 7-ое заседание Консультативного совета по защите прав потребителей государств-участников СНГ, в рамках которого прошло обсуждение вопросов финансовой грамотности и развития финансового образования на территории стран СНГ. В ходе заседания было подчеркнуто, что финансовая грамотность и защита прав потребителей финансовых услуг являются неразрывными составляющими информированности населения по финансовым вопросам.

В январе 2015 года в Женеве под эгидой *ЮНКТАД* прошло Третье специальное заседание экспертной группы по пересмотру Руководящих принципов ООН для защиты интересов потребителей. Представители Роспотребнадзора и Банка России приняли участие в заседании Экспертной группы. Напомним, что в апреле 2014 года на 87-м заседании Комитета ОЭСР по потребительской политике Российская Федерация вошла в состав неформальной рабочей группы по данному вопросу. В настоящее время решается вопрос о создании Межправительственной группы экспертов по потребительской политике в рамках структуры существующей Комиссии по Торговле и Развитию ЮНКТАД, создание которого позволит обеспечить регулярное обсуждение вопросов защиты прав потребителей с участием стран-членов ООН, в том числе в тесном сотрудничестве с Комитетом ОЭСР по потребительской политике. Вместе с тем, учреждение группы будет способствовать гармонизации Руководящих принципов ООН для защиты интересов потребителей и национальных законодательных основ. Россия направила в секретариат ЮНКТАД России письмо с замечаниями и предложениями по пересмотру Руководящих принципов с учетом позиции всех заинтересованных лиц, включая Банка России, общественных объединений потребителей и Консультативного совета по защите прав потребителей государств-участников СНГ.



В условиях мирового экономического кризиса принципы защиты прав потребителей финансовых услуг приобретают все большую актуальность в международной практике. Они пересматриваются, уточняются и дополняются с целью улучшения положения потребителей во всем мире. Государства-участники СНГ также проделали огромную работу по построению, реализации и совершенствованию эффективной системы повышения уровня финансовой грамотности граждан и развитию финансового просвещения. Роспотребнадзор укрепил свои позиции на международном уровне: принимал более активное участие в заседаниях международных организаций, посвященных указанным принципам, вносил свои предложения и рекомендации, а также выразил заинтересованность в процессе их обсуждения и принятия.

Роспотребнадзор приобрел значимый опыт взаимодействия с международными организациями и сформировал необходимую нормативную и методическую базу для дальнейшего развития защиты прав потребителей финансовых услуг и повышения уровня финансовой грамотности населения.

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

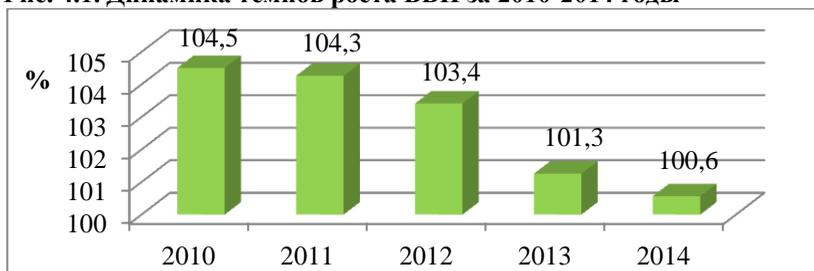
Данный раздел Доклада является принципиальным для выявления проблем защиты прав потребителей финансовых услуг, исходя из оценки тенденций развития розничного финансового рынка и его основных сегментов в прошедшем году и связанных с ними рисков для потребителей. В первом разделе представлена оценка развития финансового рынка в целом в контексте изменения макроэкономической ситуации в России, во втором подразделе – оценка развития рынка банковских услуг, в третьем – оценка развития рынка страховых услуг, в четвертом – оценка развития рынка услуг микрофинансовых организаций, в пятом – оценка развития рынка прочих финансовых услуг.

Результаты этой оценки позволяют сформулировать основные направления дальнейшего развития системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации.

4.1. Макроэкономическая ситуация и развитие финансового рынка

На протяжении последних 5 лет темпы роста ВВП неуклонно снижались, что связано в первую очередь с исчерпанием потенциала роста российской экономики, обусловленного высокими ценами на углеводороды (Рис. 4.1).

Рис. 4.1. Динамика темпов роста ВВП за 2010-2014 годы



Источник: Росстат.

В 2014 году российский финансовый рынок развивался в условиях существенного замедления роста российской экономики и ожидания рецессии. Прирост ВВП в отчетном году составил 0,6%, против 1,3% в 2013 году.

Наибольшее падение темпов роста наблюдалось относительно снижения доходов домашних хозяйств, показателей отраслей рыболовства и рыбоводства, а также гостиничного бизнеса. Наряду с этим наблюдался рост добычи полезных ископаемых, производства и распределения топливно-энергетических ресурсов и воды, а также предоставления медицинских и социальных услуг (Рис. 4.2).

Рис. 4.2. Динамика темпов роста физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности за 2012-2014 годы



Источник: Росстат.

2014 год стал вторым годом проведения жесткой бюджетной политики, основанной на бюджетном правиле⁹² и модели бюджетных расходов, ставящей во главу угла приоритет бюджетной стабильности

⁹² Правило федерального бюджета определяет максимальный уровень расходов бюджета, исходя из цены на нефть, и призвано минимизировать влияние экономических циклов на формирование и исполнение федерального бюджета, обеспечить равномерное выполнение социальных обязательств государства.

при безусловном выполнении социальных обязательств. Доходы федерального бюджета за отчетный год по сравнению с 2013 годом выросли на 11,3%, расходы на 11,1%, дефицит федерального бюджета к объему ВВП составил 0,5%, что соответствует ожиданиям при принятии закона о бюджете на 2014 год. Фактически доходы и расходы бюджета выросли на ту же величину, что и инфляция.

Наряду с замедлением роста экономики существенно замедлились темпы роста финансовой деятельности – с 112,3% в 2013 году до 108,8% в 2014 году. Однако за указанные периоды, именно темпы роста финансового сектора в структуре ВВП были самыми высокими. При этом в целом российский финансовый рынок сохранил свою неразрывную взаимосвязь с общеэкономическим развитием страны, продолжал выполнять свою функцию по перераспределению финансовых ресурсов и оставаться одним из индикаторов состояния экономики. По данным Росстата, в 2014 году валовая добавленная стоимость (ВДС) по разделу «Финансовая деятельность» в текущих ценах составила 3243,8 млрд руб., или 5,3% в структуре НДС России, что более уровня 2013 года на 0,3%. За последние годы темпы роста финансовой деятельности были максимальными по сравнению с темпами роста по остальным видам экономической деятельности, за исключением кризисных 2009-2011 годов. В отдельные годы (2003, 2005, 2007) ежегодный прирост по данной отрасли составлял 29%.

Со стороны использования ВВП замедление роста вызвано сокращением объема инвестиций и снижением потребительского спроса населения, обусловленного уменьшением реальных располагаемых доходов населения. При этом по сравнению с 2013 годом темпы прироста объема розничного товарооборота уменьшились в 1,6 раза (до 2,5%), темпы прироста объемов платных услуг населению – также в 1,6 раза (до 1,3%). За год темпы прироста реальных располагаемых денежных доходов населения сократились с 4,0% до -0,8%, а реальной среднемесячной заработной платы – с 4,8% до 1,3%. Почти в два раза увеличился темп прироста потребительской инфляции, которая составила 11,4% (в 2013 году – 6,5%).

В 2014 году одним из значимых внешних факторов для российской финансовой системы стало введение США и ЕС санкций в отношении крупнейших российских банков и компаний нефтегазового сектора, предполагающих запрет долгового финансирования на срок более 30 дней. Последствием санкций стало уменьшение предложения и повышение стоимости заимствований долларов США на денежном

рынке.⁹³

Введение санкций спровоцировало также увеличение оттока частного капитала из России. В 2014 году отток капитала усилился по сравнению с 2013 годом: более 150 млрд долл. США против 61 млрд долл. США годом ранее (2,5 раза). Отток капитала происходил как в форме роста долларизации депозитов и покупки наличной иностранной валюты населением и компаниями в условиях повышенной внешнеэкономической неопределенности (такой отток в основном пришелся на начало 2014 года), так и в форме погашения внешней задолженности российским частным сектором при ограниченной возможности ее рефинансирования вследствие введенных санкций (вторая половина 2014 года).⁹⁴

Указанные негативные тенденции обусловили снижение благосостояния населения и, как следствие, привели к падению потребительской активности на рынке розничных финансовых услуг (Рис. 4.3).

Рис. 4.3. Динамика ежегодных темпов роста объемов кредитов, предоставленных физическим лицам, депозитов физических лиц и денежных доходов населения за 2010-2014 годы



Источник: Банк России.

Следует отметить, что основные негативные события в экономике за отчетный год произошли в ноябре-декабре, особенно проявились на валютном рынке и приобрели мультипликативный эффект для развития всех отраслей экономики и социальной сферы.

⁹³ Обзор финансовой стабильности Банка России за октябрь 2014 года

⁹⁴ Проект итогового доклада «Основные результаты деятельности Минфина России в 2014 году и задачи на 2015 год» // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации <http://www.minfin.ru> . – 03.04.2015.

Ответная реакция Банка России на сложную ситуацию на валютном рынке выразилась в повышении ключевой ставки с 10,5% до 17%, что фактически заморозило не только потребительское кредитование, но и кредитование частного сектора экономики.

Таким образом, в 2014 году в российской экономике наблюдались все признаки стагфляции (сочетание высоких темпов инфляции и крайне низких темпов роста ВВП), что усиливает неопределенность перспектив развития финансового рынка, повышает непредсказуемость действий участников финансового рынка и требует проведения ответственной государственной политики по регулированию финансового рынка в целом и в интересах улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг.

Имеющиеся прогнозы и сценарии развития мировой экономики в основном предполагают низкие темпы экономического роста в развитых и развивающихся странах, сохранение долговых проблем в ряде развитых стран, неустойчивость конъюнктуры зарубежных финансовых рынков, малопредсказуемые изменения геополитической ситуации. Для России реализация этих сценариев может привести к умеренному снижению спроса и цен на ее основные сырьевые экспортные товары и сохранению высокой волатильности индикаторов финансового рынка.

В условиях нестабильности основных показателей развития российской экономики прогнозы развития экономики, подготовленные в отчетном году, не отражали реальное положение дел уже на дату их официального выхода. Федеральный бюджет на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов был сформирован на основе показателей макроэкономического прогноза, которые на день его принятия, существенно отличались от складывающихся значений.

В конце 2014 года началась работа по разработке Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, в рамках которого были определены ключевые направления деятельности по противодействию нарастающим кризисным явлениям:

- поддержка импортозамещения и экспорта по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных, товаров;
- содействие развитию малого и среднего предпринимательства за счет снижения финансовых и административных издержек;
- создание возможностей для привлечения оборотных и инвестиционных ресурсов с приемлемой стоимостью в наиболее значимых секторах

экономики, в том числе при реализации государственного оборонного заказа;

- компенсация дополнительных инфляционных издержек наиболее уязвимым категориям граждан (пенсионеры, семьи с несколькими детьми);
- снижение напряженности на рынке труда и поддержка эффективной занятости;
- оптимизация бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития и выполнении публичных обязательств;
- повышение устойчивости банковской системы и создание механизма санации проблемных системообразующих организаций.

В силу ограничений системного характера и санкционного давления ускорение темпов роста ВВП в ближайшие годы уже становится маловероятным. Сырьевая модель, как основной структурный элемент российской экономики, длительное время обеспечивающая бездефицитный бюджет и экономический рост, исчерпала свои возможности. При этом в последние годы не оправдались надежды на нахождение нового драйвера экономического роста в виде инновационного сектора экономики, на смену которому пришло понимание, что инновации необходимо внедрять во всех отраслях национальной экономики в ответ на глобальные вызовы современности.

В этих макроэкономических условиях проявились и могут усугубиться такие негативные тенденции, как снижение реальных доходов физических лиц, влекущее увеличение просроченной задолженности по кредитам и ссудам, при возрастании существенных рисков для потребителей финансовых услуг, таких как ужесточение условий кредитования, высокие процентные ставки и низкий уровень финансовой грамотности населения.

Следует отметить, что в сложных макроэкономических условиях Роспотребнадзор на постоянной основе продолжал реализовывать комплексный подход к обеспечению защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе с привлечением различных институтов государственной власти, общественных организаций и коммерческого сектора.



В 2014 году в силу внешних и внутренних фундаментальных причин наблюдалось ухудшение макроэкономических показателей развития экономики и социальной сферы России, которое обусловило свертывание развития финансового рынка и потребительской активности населения. Данная ситуация порождает многообразные и существенные риски для потребителей финансовых услуг, которые необходимо учесть в текущей деятельности Роспотребнадзора и всех сторон, заинтересованных в экономической и социальной стабильности, и улучшении их взаимодействия в 2015 году.

4.2. Изменения на рынке банковских услуг и риски для потребителей

Согласно «Обзору банковского сектора Российской Федерации» Банка России, за 2014 год активы российских банков выросли на 35% (+16% за 2013 год), в то же время совокупная годовая прибыль банковского сектора снизилась на 41% (-2% за 2013 год) (Рис. 4.4). Следует отметить, что годовая прибыль банков снижается уже второй год подряд.

Рис. 4.4. Динамика совокупной прибыли банков за 2009-2014 годы



Источник: Банк России.

По состоянию на 1 января 2015 года количество учреждений банковской системы уменьшилось на 2 087 единиц к 1 января 2014 года и составило 44 511 учреждений, в том числе 365 учреждений Банка России (-74), 834 кредитных организаций (-89), 1 708 филиалов

кредитных организаций (-297) и 41 604 (-1 627) внутренних структурных подразделений кредитных организаций (дополнительные, кредитно-кассовые и операционные офисы кредитных организаций (филиалов), операционные кассы вне кассового узла кредитных организаций (филиалов)). При этом показатель количества учреждений банков в расчете на 1 млн жителей уменьшился с 325 до 306 учреждений⁹⁵.

Снижение количества учреждений банковской системы обусловлено политикой Банка России по очистке рынка от недобросовестных банков, начавшейся в 2013 году и продолжившейся в отчетном году.

В основном Банк России практиковал отзыв лицензий, но в ряде случаев банки подвергались санации.

Следует отметить, что всего было отозвано 88 лицензий кредитных организаций, в том числе у банков, занимающих места: с 51 по 200 – 8 лицензий, с 201 по 500 – 24 лицензии, с 501 – 56 лицензий.

Продолжившаяся работа Банка России по санации банковского сектора ускорила процесс перехода клиентов из мелких и средних банков в крупные банки и банки с государственным участием, а также вызвала повышенную нагрузку на Фонд страхования вкладов. Только за ноябрь 2014 года – январь 2015 года Агентство по страхованию вкладов (АСВ) принимало участие в финансовом оздоровлении 15 банков (по состоянию на 1 февраля 2015 года). Крупнейшим проектом АСВ в сфере оздоровления банков в отчетном периоде стало участие в санации НБ «ТРАСТ» (ОАО), который входит в ТОП-30 крупнейших кредитных организаций Российской Федерации. Агентством разработан план участия в предупреждении банкротства банка, в соответствии с которым был проведен отбор инвестора (им признано ПАО Банк «ФК Открытие») и предоставлен кредит НБ «ТРАСТ» на общую сумму 129 млрд руб.⁹⁶

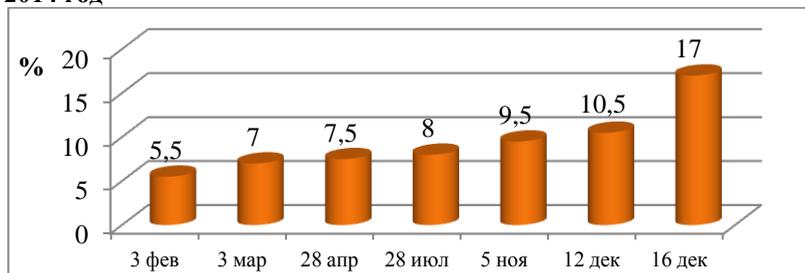
В 2014 году Банк России целенаправленно проводил последовательную политику охлаждения рынка потребительского кредитования, из-за рисков, возникающих в связи с ростом сектора кредитования физических лиц в условиях замедления роста доходов населения.

⁹⁵ Институциональная обеспеченность населения платежными услугами // Официальный сайт Банка России <http://www.cbr.ru>

⁹⁶ Состоялось очередное заседание Совета директоров АСВ // Официальный сайт Агентства по страхованию вкладов <http://www.asv.org.ru> . – 10.03.2015.

В ответ на реализованные в 2013 – 2014 годах Банком России меры по ограничению рисков потребительского кредитования банки повысили требования к заемщикам по вновь выдаваемым кредитам и уменьшили процент одобрения заявок, что будет способствовать снижению системных рисков в сегменте розничного кредитования. Высокий уровень ключевой ставки, которая росла на протяжении всего 2014 года, также ограничил выдачу кредитов (Рис. 4.5).

Рис. 4.5. Динамика значений ключевой ставки Банка России за 2014 год



Источник: Банк России.

Значительные усилия Банк России предпринимал и для поддержания ликвидности банковской системы, выделив банкам более 144,7 трлн руб.⁹⁷ в рамках аукционов РЕПО в рублях⁹⁸. В условиях ограничения доступа на внешние рынки капитала и в целях снижения давления на обменный курс рубля 27 октября 2014 года был введен новый инструмент – РЕПО в иностранной валюте, активно использовавшийся в отчетном году⁹⁹.

Также 17 декабря 2014 года Банк России провел ряд мероприятий по поддержанию устойчивости российского финансового сектора, среди которых были временный мораторий на признание отрицательной переоценки по портфелям ценных бумаг кредитных и некредитных финансовых организаций, временное право использовать при расчете пруденциальных требований по операциям

⁹⁷ Итоги аукциона РЕПО в рублях // Официальный сайт Банка России <http://www.cbr.ru>

⁹⁸ Сделка, при которой ценные бумаги продаются и одновременно заключается соглашение об их обратном выкупе по заранее согласованной цене. Обратное РЕПО (reverse repo) – покупка ценных бумаг с обязательством обратной продажи. Соответственно, договор РЕПО представляет собой две сделки: это операция с наличными ценными бумагами сегодня и форвардный контракт на эти же активы в будущем.

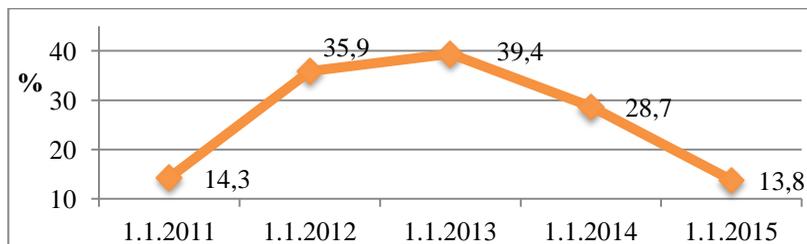
⁹⁹ Информация Пресс-службы Банка России 16 октября 2014 года «О сделках РЕПО в иностранной валюте».

в иностранной валюте курс, рассчитанный за предыдущий квартал (для кредитных организаций), дополнительные аукционы валютного РЕПО, временное (до 01.07.2015) не применение ограничения значения полной стоимости потребительского кредита (займа), увеличение диапазона стандартного рыночного отклонения процентных ставок по вкладам населения в банках от расчетной средней рыночной максимальной процентной ставки до 3,5 процентного пункта (вместо 2 процентных пунктов), ряд послаблений при управлении кредитными рисками¹⁰⁰.

Потребительские кредиты

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 кредита.

Рис. 4.6. Динамика значений темпов прироста объемов кредитования физических лиц за 2010-2014 годы



Источник: Банк России.

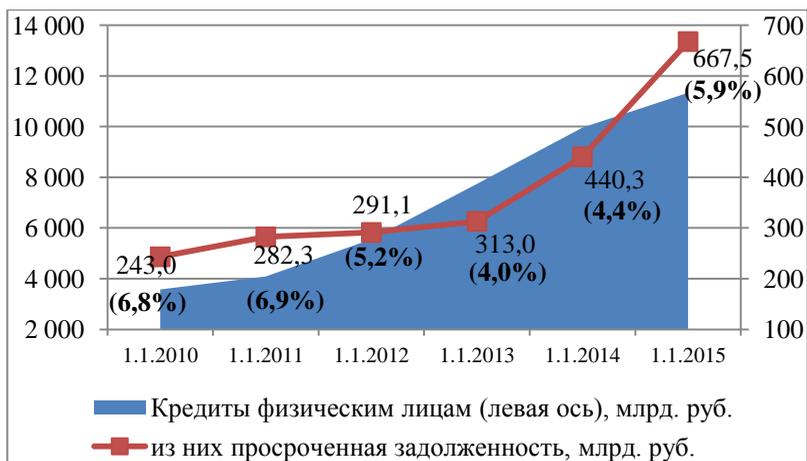
Вместе с тем, замедление темпов роста российской экономики сказалось на рынке розничных кредитных услуг. В 2014 году закончился период динамичного развития рынка, в результате чего банкам стало сложнее привлекать клиентов, спрос на новые кредиты снизился, по старым кредитам стала возрастать просроченная задолженность. Особо следует подчеркнуть, что на рынке финансовых услуг наметился дефицит платежеспособных заемщиков.

¹⁰⁰ Информация Пресс-службы Банка России от 17 декабря 2014 года «О мерах Банка России по поддержанию устойчивости российского финансового сектора».

В 2014 году объем кредитования физических лиц составил 11 330 трлн руб., что на 13,8% больше аналогичного показателя 2013 года. Необходимо отметить, что в предыдущие годы темпы роста объемов кредитования физических лиц были более высокими (Рис. 4.6.).

В свою очередь, просроченная задолженность по розничным банковским кредитам росла более высокими темпами, чем в предыдущие три года. По данным Банка России, просроченная задолженность за год выросла на 51,6% и достигла 667,5 млрд руб.

Рис. 4.7. Объем кредитов, предоставленных физическим лицам и просроченной задолженности по ним за 2009-2014 годы



Источник: Банк России.

В результате доля просроченной задолженности в общем объеме кредитов физических лиц физических лиц растет второй год подряд и приобретает характер тенденции (Рис. 4.7). Такой рост просроченной задолженности по кредитам, предоставленным физическим лицам, порождает высокие риски как для кредитных организаций и заемщиков, так и для национальной экономики в целом.

Для кредитных организаций рост просроченной задолженности по потребительским кредитам снижает качество кредитного портфеля и увеличивает объем резервов на возможные потери по ссудам,

формируемых в соответствии с Положением Банка России № 254-П¹⁰¹. Резервы на возможные потери по ссудам учитываются в расходах банка и влияют на прибыльность организации, их лавинообразный рост может поставить банк на грань банкротства. Чтобы избежать этого банк может предпринять меры, например, повысить ставку по вновь выдаваемым кредитам, снизить объемы выдач необеспеченного кредитования, что в свою очередь снижает покупательскую способность населения и негативно влияет на экономику в целом. Соответственно темпы роста просроченной задолженности по кредитам, опережающие темпы роста общей ссудной задолженности подрывают стабильность банковской системы и негативно влияют на экономику в целом.

Для заемщиков рост просроченной задолженности по кредитам при снижении реальных располагаемых доходов и существенном увеличении цен на товары первой необходимости ведет к росту уровня бедности населения. Согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год уровень бедности населения увеличится с 11% в 2014 году до 12,4% в 2015 году.

Следует отметить достаточно высокий текущий уровень долговой нагрузки на заемщика в сегменте необеспеченных потребительских кредитов. В настоящее время средний банковский заемщик в России нередко тратит до 35–40% своего ежемесячного дохода на оплату взноса по потребительскому кредиту, что значительно повышает вероятность его выхода на просрочку¹⁰². В 2014 году каждый россиянин должен был кредитным организациям в среднем около 76,9 тыс. рублей. В 2013 году этот показатель был на уровне 62,4 тыс. рублей, в 2012 году – 51 тыс. рублей, в 2011 году – 36 тыс. рублей, в 2010 году – 27,4 тыс. рублей.

Таким образом, за последние 5 лет кредитная нагрузка на граждан выросла практически в 3 раза¹⁰³. Пропустив последовательно хотя бы 2 платежа, заемщик существенно сокращает свои возможности по оплате просроченного долга без дополнительных заимствований, а дополнительные займы еще больше снижают возможность заемщика

¹⁰¹ Положение о порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности (утв. Банком России 26.03.2004 № 254-П).

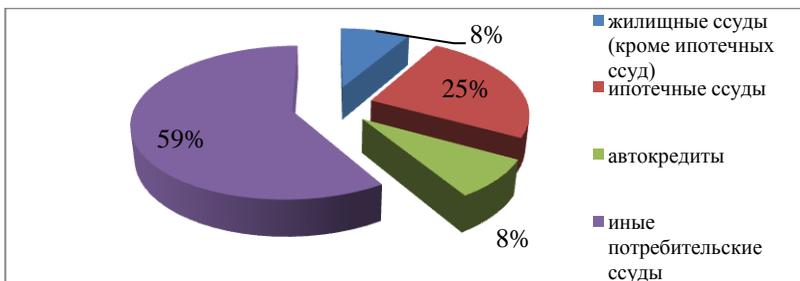
¹⁰² Ширманова Т. Кредитная дисциплина россиян упала в три раза // Сайт газеты «Известия» <http://izvestia.ru> . – 19.05.2014.

¹⁰³ Итоги 2014: рост кредитования повторяет результаты кризисного 2010 года – 14%, просроченная задолженность установила 5-летний рекорд по темпам роста – 58%. Прогноз на 2015 // Сайт ЗАО «СЕКВОЙЯ КРЕДИТ КОНСОЛИДЕЙШН» <http://sequoia.ru> . – 25.12.2014.

обслуживать свои кредиты.

В структуре розничного кредитного портфеля на протяжении ряда лет наблюдается перекося в сторону необеспеченных потребительских кредитов (Рис. 4.8). Тогда как в большинстве зарубежных стран преобладают кредиты с обеспечением, в том числе ипотечные кредиты. Политика Банка России направлена на изменение структуры розничного портфеля в сторону обеспеченного потребительского кредитования, снижающего риски банковской системы с одной стороны и заемщиков – физических лиц, с другой стороны. В этих целях ужесточаются требования регулятора к необеспеченному кредитованию и проводится политика, направленная на повышение уровня финансовой грамотности граждан России. В связи с этим дальнейшее развитие потребительского кредитования возможно за счет обеспеченных кредитов, прежде всего, за счет ипотечных кредитов. Так, в структуре розничного портфеля иные потребительские ссуды снизились в 2014 году на 3% (с 62% в 2013 году).

Рис. 4.8. Структура розничного кредитного портфеля на 1 января 2015 года



Источник: Банк России.

Считается, что по охвату и размерам кредитов на душу населения Россия находится далеко не на первых местах в мире. Однако в силу того, что в структуре выданных кредитов преобладают потребительские займы, характеризующиеся высокими ставками и короткими сроками, доля заемщиков с высокой нагрузкой обслуживания данных кредитов (50% и выше от текущих денежных доходов) в сравнении с другими странами значительно выше.

Потребительское кредитование в Российской Федерации развивалось с учетом региональных особенностей. По состоянию на конец 2014 года

в структуре объемов задолженности и просроченной задолженности кредитов, предоставленных физическим лицам-резидентам, лидирует Центральный федеральный округ (Таблица 4.1). Традиционно самый низкий уровень по указанным показателям у Северо-Кавказского федерального округа.

Таблица 4.1. Показатели потребительского кредитования физических лиц-резидентов по федеральным округам за 2013-2014 годы

Наименование показателя	Значение	Федеральный округ
% в структуре (на конец 2014 года)		
<u>объема выданных кредитов</u>		
<i>максимальное значение</i>	32,1	Центральный
<i>минимальное значение</i>	2,3	Северо-Кавказский
<u>задолженности по кредитам</u>		
<i>максимальное значение</i>	29,1	Центральный
<i>минимальное значение</i>	2,7	Северо-Кавказский
<u>просроченной задолженности по кредитам</u>		
<i>максимальное значение</i>	30,0	Центральный
<i>минимальное значение</i>	3,8	Северо-Кавказский
Темп роста, % (значения на 01.01.2015 к значениям на 01.01.2014)		
<u>объема выданных кредитов</u>	98,3	
<i>максимальное значение</i>	104,6	Северо-Западный
<i>минимальное значение</i>	91,5	Северо-Кавказский
<u>задолженности по кредитам</u>	113,8	
<i>максимальное значение</i>	116,2	Центральный
<i>минимальное значение</i>	110,6	Уральский
<u>просроченной задолженности по кредитам</u>	151,6	
<i>максимальное значение</i>	158,2	Южный
<i>минимальное значение</i>	143,9	Центральный

Источник: Банк России.

Наиболее быстрыми темпами кредитование растет в Северо-Западном федеральном округе, тогда как в Северо-Кавказском федеральном округе оно развивается всех медленнее. Лидер по росту задолженности по кредитам – Центральный округ (116,3%), аутсайдер

– Уральский округ (110,6%), при общем росте задолженности на 13,8%. Заемщики Южного федерального округа хуже остальных справляются со взятыми на себя обязательствами по обслуживанию займов – просроченная задолженность по кредитам выросла в 2014 году на 58,2%. Наиболее дисциплинированными плательщиками по кредитам считаются заемщики в Центральном федеральном округе. Просроченная задолженность выросла в этом федеральном округе только на 43,9% при общероссийском росте проблемных кредитов на 51,6%.

На рынке потребительского кредитования сложился феномен «мультикредитного заемщика», когда заемщик оформляет заявку на новый заем, чтобы расплатиться за предыдущий, создавая, таким образом, пирамиду перекредитования. По оценкам банков, доля таких заемщиков составляет примерно 10% всех потребителей розничных кредитных услуг.

По данным анкетирования крупнейших банков на рынке потребительского кредитования, проводимого Банком России, за II квартал 2014 года уровень долговой нагрузки заемщиков практически не изменился, а средневзвешенное значение DTI¹⁰⁴ составило 31%.

Несмотря на неизменность уровня долговой нагрузки заемщиков, за прошедшие полтора года наблюдалась тенденция к увеличению количества кредитов у одного заемщика, в том числе привлеченных в разных банках. Согласно данным Объединенного кредитного бюро, доля заемщиков, имеющих только один кредит, снизилась за последние полтора года с 62 до 57%, при этом доля заемщиков с двумя кредитами практически не изменилась, а доли заемщиков, имеющих три и более кредитов, устойчиво растут. Доля заемщиков, имеющих кредиты в одном банке, сократилась за полтора года с 71 до 65%¹⁰⁵.

В 2014 году Банк России, обеспокоенный высокими темпами роста «плохих долгов», продолжил политику ужесточения требований к банкам в сфере потребительского кредитования. В рамках проводимой регулятивной политики вновь были увеличены нормы резервирования под необеспеченные кредиты и повышены коэффициенты риска для расчета достаточности капитала.

¹⁰⁴ DTI (debt to income) – показатель, рассчитываемый как отношение суммы выплат заемщиков по кредитам, которые заемщики должны уплатить согласно условиям кредитного договора за минувший квартал, к сумме доходов заемщиков. В данном случае при расчете показателя DTI в числителе указывается объем задолженности физических лиц перед одним банком и не учитывается задолженность перед другими банками и некредитными финансовыми организациями.

¹⁰⁵ Обзор финансовой стабильности Банка России (Октябрь 2014).

В прошедшем году российские банки весьма активно работали с проблемной задолженностью своих клиентов посредством передачи процедур взыскания задолженности на аутсорсинг или продажи портфеля задолженности коллекторским организациям. В сообщении Национальной службы взыскания говорится, что объем банковской задолженности, передаваемой коллекторам впервые (то есть без учета повторных размещений), вырастет в 2014 году на 28% и достигнет 510 млрд рублей¹⁰⁶. По оценкам, в 2015 году рынок аутсорсинга услуг взыскания вырастет не менее чем на 35%, однако улучшения качества передаваемых портфелей ждать не приходится¹⁰⁷.

Депозиты

За 2014 год общий объем вкладов (депозитов) физических лиц вырос на 9,4% и составил 18552,7 млрд руб., в том числе в рублях – 13 706,6 млрд руб. (или 73,9% от общего объема вкладов) и в иностранной валюте – 4 846,1 млрд руб.

Максимальный темп ежемесячного прироста общего объема депозитов пришелся на декабрь (2,6%), отрицательный ежемесячный темп прироста отмечен в январе, марте и мае 2014 года.

В структуре депозитов физических лиц наибольшую долю занимают вклады на срок от 1 года до 3 лет (8 838,2 млрд руб. или 47,6%). Далее в порядке убывания – на срок от 181 дня до 1 года (3 445,1 млрд руб. или 18,6%), вклады до востребования (3 178,8 млрд руб. или 17,1%). Наименьший объем составляют вклады сроком до 30 дней – их размер на конец 2014 года составил всего 35,8 млрд руб.

К концу 2014 года совокупный объем застрахованных вкладов достиг 18,3 трлн руб., увеличившись по сравнению с 2013 годом на 1,5 трлн руб. (на 9%). Размер страховой ответственности Агентства страхования вкладов (потенциальных обязательств по выплате страхового возмещения) на конец года составил 12,7 трлн руб. (69,4% всех застрахованных вкладов, в 2013 году – 65,5%).

Объем Фонда обязательного страхования вкладов на 31 декабря 2014 года составлял 83,6 млрд руб. В апреле 2014 года вступил в силу федеральный закон, согласно которому для обеспечения финансовой

¹⁰⁶ В 2014 году объем банковской задолженности, передаваемой коллекторам, впервые превысит полтриллиона рублей // Сайт Национальной службы взыскания. – 18.09.2014.

¹⁰⁷ Итоги 2014: рост кредитования повторяет результаты кризисного 2010 года – 14%, просроченная задолженность установила 5-летний рекорд по темпам роста – 58%. Прогноз на 2015 // Сайт ЗАО «СЕКВОЙЯ КРЕДИТ КОНСОЛИДЕЙШН» <http://sequoia.ru>. – 25.12.2014.

устойчивости системы страхования вкладов (ССВ) АСВ может получать кредиты Банка России на цели финансирования выплат возмещений по вкладам. Расчеты Агентства показали, что прогнозируемый на 2015 год размер Фонда будет достаточным для осуществления выплат.

В отчетном году приняты следующие решения по совершенствованию базовых параметров системы страхования вкладов:

- увеличен до 1,4 млн руб. предельный размер страхового возмещения;
- со 2 апреля 2015 года вводится отдельное страхование счетов эскроу, предназначенных для расчетов по сделкам купли-продажи недвижимого имущества (предельный размер страхового возмещения составляет 10 млн руб.);
- с 1 июля 2015 года вводится механизм дифференциации ставок страховых взносов банков в фонд обязательного страхования вкладов.

Прошедший год характеризовался заметным увеличением количества страховых случаев и совокупного объема выплат страхового возмещения по ним. В 2014 году отозваны лицензии на осуществление банковских операций у 61 банка – участника системы страхования вкладов (в 2013 году – у 27 банков). Общий объем страховой ответственности Агентства по этим случаям составил 189,8 млрд руб. перед 1,18 млн вкладчиков. При этом объем страховых выплат по сравнению с предыдущим годом увеличился почти в 2 раза (со 103,9 до 202,4 млрд руб.), а число вкладчиков, обратившихся за получением страхового возмещения – в 1,5 раза (с 369 до 579 тыс.). Всего за время действия ССВ к 1 января 2015 года произошло 218 страховых случаев, общий объем выплат составил 390 млрд руб.¹⁰⁸

В отношении депозитов существуют серьезные риски, связанные с «фиктивными» вкладами. По сути, такого термина, как фиктивный вклад, в юридической практике не существует. Как правило, так называют депозиты, созданные различными путями, при использовании пробелов в законодательстве.

Первый вариант формирования фиктивных вкладов состоит в том, что они могут представлять собой запись банка на счету клиента, не подкрепленную реальными суммами, якобы внесенными на депозит. Этот способ практикуется кредитными организациями в том случае, если у них достаточно денег в обороте, а вкладчик не раз

¹⁰⁸ АСВ подвело итоги за 2014 год // Официальный сайт Агентства по страхованию вкладов <http://www.asv.org.ru> . – 23.03.2015. .

зарекомендовал себя как надежный – и ему дают некую отсрочку. При этом, открывая мнимый вклад, он может выписывать чеки и получать наличные в пределах суммы, уже зачисленной на счет. Второй вариант создания фиктивных вкладов заключается в дроблении вклада. Этим случае средства со счетов фирм, оформленных как юридические лица, переводят на счета вкладов населения, которому компания якобы отдает эти деньги.

Следует отметить, что по фиктивным вкладам, в случае, если банк лишится лицензии, получить компенсацию почти невозможно, такие вопросы возможно решить исключительно через суд.¹⁰⁹

Ипотека

За 2014 год в Российской Федерации выдано более 1 млн ипотечных жилищных кредитов физическим лицам-резидентам на сумму более 1764 млрд руб. Таким образом, по отношению к 2013 году количество указанных кредитов увеличилось на 23%, а их объем – на 30%.

В целом положительная динамика роста ипотечного кредитования связана с активностью Агентства ипотечного жилищного кредитования и мерами Банка России по ужесточению регулирования деятельности банков в части беззалогового кредитования, в связи с чем многие банки скорректировали свои стратегии на рынке розничного кредитования. Однако повышение ключевой ставки в конце 2014 года заморозило активность на рынке ипотечного жилищного кредитования.

Объем задолженности по ипотечным кредитам, предоставленным банковским сектором физическим лицам, на конец года составил более 3528 млрд руб., из них в иностранной валюте более 136 млрд руб. (4%). Просроченная задолженность по ипотечным кредитам в рублях на конец года составляла 29 млрд руб., а ее доля в портфеле этих кредитов с начала года сократилась с 1,0 до 0,85%.

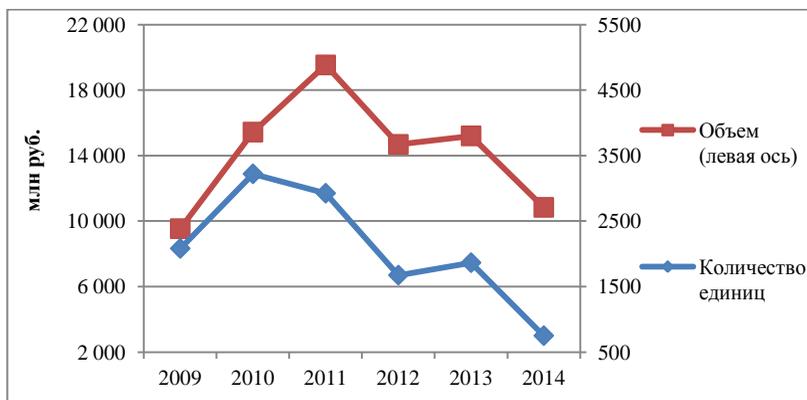
Несмотря на стабильную ситуацию с ипотечным кредитованием в целом, существуют серьезные риски, связанные с ипотечным кредитованием в иностранной валюте.

¹⁰⁹ Депозиты вне закона // Российская газета. – 2015 – № 6640.

Ипотека в иностранной валюте

Начиная с 2011 года, выдача ипотечных кредитов в иностранной валюте¹¹⁰ начинает снижаться, как в стоимостном выражении, так и в количественном (Рис. 4.9).

Рис. 4.9. Показатели выдачи ипотечных кредитов в иностранной валюте за 2009-2014 годы



Источник: Банк России.

Так, в 2014 году было выдано всего 750 ипотечных кредитов в иностранной валюте на сумму 10 832 млн руб., что на 59,8% и 28,7% соответственно ниже, чем значения этих показателей за 2013 год. Данный факт связан с политикой Банка России, направленной на снижение рисков валютной ипотеки и слабеющий в течение отчетного года курс рубля. Тем не менее, за предыдущие годы были выданы значительные суммы ипотечных кредитов в иностранной валюте. Только за 2008 год было выдано 17 461 ипотечных кредитов на сумму 95 137 млн руб.

На протяжении всего периода выдачи ипотечных кредитов в иностранной валюте доля просроченной задолженности в общей сумме задолженности по указанным кредитам неуклонно возрастала (Рис. 4.10). В настоящее время доля просроченной задолженности по ипотечным кредитам в иностранной валюте в общем объеме таких кредитов высока и имеет тенденцию к увеличению.

¹¹⁰ Приводится справочно. По формальным основаниям (ст. 140 Гражданского кодекса Российской Федерации) валютные сделки не подпадают под действие Закона «О защите прав потребителей»

За 2014 год доля просроченной задолженности по ипотечным кредитам несущественно снизилась на 0,12%, с 12,69% на конец 2013 года до 12,56% на конец 2014 года. Однако это снижение произошло за счет увеличения объема задолженности в иностранной валюте на 21,9% (за счет изменения курса рубля), в то время как просроченная задолженность по указанным кредитам увеличилась на 20,7%.

Рис. 4.10. Объем задолженности по ипотечным жилищным кредитам в иностранной валюте, в том числе просроченной за 2008-2014 годы



Источник: Банк России.

В конце 2014 года из-за снижения курса рубля обострилась проблема валютных заемщиков. По всей стране прошел ряд митингов с участием людей, оказавшихся в сложной ситуации. Множество семей валютных ипотечных заемщиков оказались перед угрозой выселения из квартир, из-за невозможности обслуживания долга вследствие возросших платежей.

По информации Всероссийского движения валютных заемщиков (ВДВЗ), многие из заемщиков не могли ранее конвертировать свои обязательства в рублевые, поскольку им не хватало доходов в случае повышения ставки до 13-14%. Сегодня же средняя ставка по рублевым ипотечным кредитам составляет не менее 17-18% годовых.

На стабилизацию ситуации может повлиять либо ужесточение требований Банка России к ипотечным кредитам в иностранной валюте, либо законодательное закрепление запрета на выдачу ипотечных займов в иностранной валюте. Предложения по указанным мерам широко обсуждались в конце прошлого года и в начале 2015

года.

Банком России был предпринят ряд мер, в частности, 18.12. 2014 Банк России выпустил разъяснения, согласно которым кредитные организации могут реструктурировать ссуды (с 1.12.2014) в случае изменения валюты, в которой номинирована ссуда, изменения срока погашения ссуды и т.д. без ухудшения оценки качества обслуживания долга и соответственно увеличения резервов на возможные потери. Данная норма действует по 30 июня 2015 года¹¹¹ и должна позволить банкам безболезненно для себя принимать решения о реструктуризации кредитов, в том числе номинированных в иностранной валюте.

23 января 2015 года Банка России направил кредитным организациям письмо, в котором рекомендовал кредитным организациям рассмотреть вопрос о реструктуризации ипотечных жилищных ссуд (в том числе пеней и штрафов, если кредитная организация принимает решение об их взыскании в соответствии с договором), предоставленных физическим лицам в иностранной валюте до 1 января 2015 года, включая конвертацию валюты ссуды в российские рубли.

При конвертации регулятор рекомендовал использовать официальный курс иностранной валюты по отношению к рублю, установленный Банком России по состоянию на 1 октября 2014 года и применять ставки, соизмеримые со ставками по выдаваемым кредитными организациями жилищным ипотечным кредитам в рублях.
¹¹²

Следует отметить, что для стабилизации положения заемщиков, являющихся по ипотечным кредитам в иностранной валюте, в Государственную Думу Российской Федерации был внесен ряд законопроектов, предусматривающих различные действенные меры, начиная от реструктуризации ипотечных кредитов в иностранной валюте на льготной основе до полного запрета ипотечных кредитов в иностранной валюте.

В связи с недостаточным уровнем финансовой грамотности населения России существенным риском для потребителей остается и риск получения некачественных услуг. В условиях существенного замедления роста на рынках кредитов, депозитов и иных банковских

¹¹¹ Письмо Банка России от 18.12.2014 № 209-Т «Об особенностях применения нормативных актов Банка России».

¹¹² Письмо Банка России от 23.01.2015 № 01-41-2/423 «О реструктуризации ипотечных жилищных ссуд в иностранной валюте».

услуг конкуренция на них может ужесточиться. Согласно базовому прогнозу «Эксперт РА», по итогам 2015 года активы банковского сектора прибавят только 8%, а кредитный портфель – 7%. Их рост практически полностью будет обеспечен кредитованием крупного бизнеса, остальные сегменты кредитного рынка ожидает сокращение¹¹³. Портфель необеспеченных кредитов физическим лицам сократится на 7%, объем предоставленных ипотечных кредитов – на 70%, при этом ипотечный портфель (остаток задолженности) покажет нулевой рост (+32% по итогам 2014 года).

Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год, разработанному Министерством экономического развития Российской Федерации, в 2015 году, несмотря на переход темпов роста кредитования в область отрицательных значений, необходимость обслуживания кредитов, взятых в прошлые периоды, станет дополнительной нагрузкой на население, что в условиях ограниченности ресурсов отрицательно повлияет на реальные располагаемые доходы населения¹¹⁴ и существенно повысит риски невозврата кредитов.

Окончание активной фазы отбора лицензий у кредитных организаций Банком России, переход на использование механизма санации, повышение страхового возмещения с 700 тыс. руб. до 1,4 млн руб. снижает риски возникновения кризиса недоверия потребителей банковских услуг к банковскому сектору.

Кроме риска невозврата кредитов, существует и риск повышения ставок по необеспеченным кредитам недобросовестными банками вследствие повышения требований к величине резервов по таким кредитам. Хотя одностороннее изменение кредитных ставок ущемляет права потребителей, это не останавливает некоторые кредитные организации, на что Банку России придется обратить особое внимание. С 1 июля 2014 года основные вопросы регулирования защиты прав потребителей при получении и пользовании кредитом (займом) были определены Законом «О потребительском кредите (займе)», однако могут возникнуть риски для потребителей, связанные с правоприменительной практикой указанного закона.

¹¹³ Банковский сектор в 2015 году: голодные игры // Сайт Рейтингового агентства «Эксперт РА» <http://www.raexpert.ru> . – 17.02.2015.

¹¹⁴ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год // Официальный Интернет-ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации <http://economy.gov.ru> . – 16.02.2015.



2014 год для банковского сектора был крайне сложным и требовал практически ручного управления отраслью, что проявилось в целом ряде решений, принятых Банком России в течение 2014 года и особенно в его конце. Для потребителей банковских услуг в течение прошедшего года существенно возросли риски, в том числе снижение реальных располагаемых доходов населения, стремление недобросовестных кредитных организаций максимизировать прибыль на падающем рынке в условиях ужесточения регулятивной политики, переоценка собственных финансовых возможностей потребителей финансовых услуг, низкий уровень финансовой грамотности населения (включая отсутствие долгосрочного планирования личного и семейного бюджетов), наличие у одного заемщика нескольких кредитов, развитие перекредитования как единственного способа погасить задолженность и наличие депозитов в неблагонадежных банках более суммы страхового покрытия (1,4 млн руб.).

4.3. Изменения на рынке страховых услуг и риски для потребителей

Российский рынок розничных страховых услуг продолжал демонстрировать положительную динамику с 2010 года, но с явно затухающими темпами.

За 2014 год совокупная сумма страховых премий (взносов) и выплат по всем видам страхования составили соответственно 987,77 и 472,27 млрд руб. (108,5% и 111,4% по сравнению с 2013 годом). Причем за 2013 год рост страховых взносов составил – 111,1%, за 2012 год – более 122% (Рис. 4.11). При этом страховщики начали активнее использовать банковский канал продаж для продвижения некредитного страхования. Следует отметить, что по данным Банка России финансовую отчетность по итогам 2014 года предоставило 404 страховщика.¹¹⁵

¹¹⁵ Статистика рынка страховых услуг // Официальный сайт Банка России <http://www.cbr.ru>

Наибольший прирост взносов в 2014 году обеспечили сегменты страхования жизни, добровольного медицинского страхования (ДМС), страхование от несчастных случаев (НС) и болезней. Наибольшее сокращение взносов произошло в сегменте обязательного страхования опасных производственных объектов (ОСОПО), страховании строительно-монтажных рисков и государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих. Замедление роста рынка усилило конкуренцию – во всех крупнейших сегментах страхования произошли изменения в списке топ-5 лидеров рынка.

Рис. 4.11. Динамика основных показателей страхового рынка в России в 2007-2014 годах



Источник: Банк России.

В 2014 году обязательное страхование автогражданской ответственности (ОСАГО)¹¹⁶ оставалось основной проблемой российских страховщиков. Повышение лимита выплат за ущерб имуществу с 120 тыс. до 400 тыс. руб., отмена общего лимита выплат при нескольких потерпевших (160 тыс. руб.), пропорциональные выплаты – теперь каждый потерпевший в дорожно-транспортном происшествии (ДТП) может получить по 400 000 руб. вне зависимости от их количества, снижение максимально возможного значения износа при расчете возмещения по ОСАГО с 80% до 50% существенно повлияли на рентабельность этого вида страхования. Продолжившаяся в отчетном году деятельность автоюристов не позволила снизить количество судебных разбирательств. Стремление минимизировать убытки приводит к регулярным нарушениям со стороны ряда страховых компаний при продаже полисов ОСАГО:

¹¹⁶ Приводится справочно.

- в ряде регионов достаточно сложно приобрести полис ОСАГО (страховщики под различными предложениями отказываются продавать указанные полисы);
- повсеместно встречаются случаи навязывания дополнительных услуг при продаже полисов ОСАГО. Страховщики продают полисы ОСАГО только при условии покупки у них полиса добровольного страхования (от несчастного случая, страхования имущества и др.).

Реакцией на это было законодательное закрепление штрафов за указанные нарушения на должностных лиц страховых компаний. Отсутствие полисов ОСАГО спровоцировало широкое распространение фальшивых бланков.

Борьба за рентабельность портфеля заставила страховщиков активнее продвигать имущественные виды страхования. По данным Эксперта РА, низкая убыточность сегмента в сравнении со многими другими видами и огромный потенциал делают его привлекательным для страховщиков.

Объем взносов страхования имущества физических лиц за 2014 год в сравнении с 2013 годом вырос на 29,4%, значительно опередив темпы прироста рынка в целом и составив 38,6 млрд руб. Количество заключенных договоров за этот период выросло на 51,3%. Однако сжатие рынка банковского кредитования и снижение покупательской способности населения в 2015 году могут замедлить рост этого сегмента до нуля. По итогам 1 полугодия 2014 года коэффициент убыточности-нетто по страхованию имущества граждан составил всего 22,8%, комбинированный коэффициент убыточности-нетто – 56,6%.

Так как основным преимуществом страхования имущества физических лиц в сравнении с моторными (ОСАГО, КАСКО) и корпоративными видами (грузы, ДМС, страхование имущества юридических лиц) является его низкая убыточность, для компаний в период кризиса это сегмент может стать дополнительным источником прибыли, а его высокая доля в портфеле позволит страховщикам даже в условиях сокращения поступления взносов поддерживать уровень убыточности на приемлемом уровне.

В 2014 году рынок обязательного страхования развивался опережающими темпами по сравнению с рынком добровольных видов страхования, взносы по указанным видам страхования выросли на 10,3 и 8,9% соответственно. Этим объясняется увеличение на рынке доли обязательных видов страхования (Рис. 4.12).

Рис. 4.12. Динамика общей суммы страховых премий по видам страхования в России в 2007-2014 годах



Источник: Банк России.

Существенный рост страховых взносов наблюдался по следующим видам страхования:

- страхование жизни, в том числе с участием страхователей в инвестиционном доходе страховщика (основные продажи через посредников, в том числе банки). За 2014 год по сравнению с 2013 годом взносы по страхованию жизни с условием выплаты ренты и/или с участием в инвестиционном доходе выросли на 70,9%;
- страхование имущества физических лиц. За 2014 год по сравнению 2013 годом взносы выросли на 29,4%.

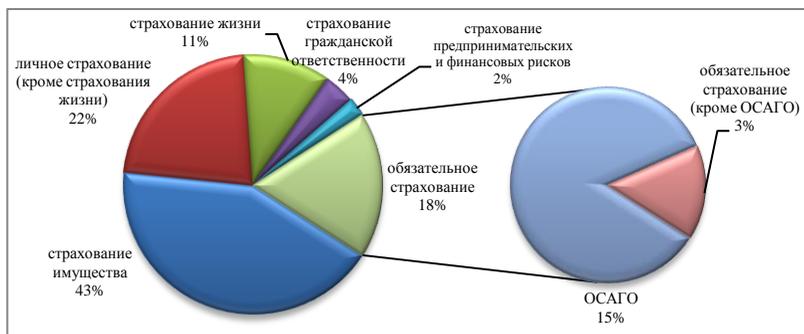
Как показал опрос, проведенный Эксперт РА в 2014 году, большинство экспертов прогнозирует в 2015 году продолжение снижения темпов прироста страхового рынка – 53% респондентов считают, что темпы прироста взносов в 2015 году сократятся и не превысят 5%. При этом около трети опрошенных в качестве основной угрозы для развития страховой отрасли выделяют деятельность «автоюрисстов», более половины (52%) респондентов считают, что реальный комбинированный коэффициент убыточности с учетом судебных расходов превысит 103%. Наибольшее позитивное влияние на рынок автострахования может оказать продвижение продуктов с франшизой (38% опрошенных) и снижение комиссии посредникам (32%).

Чуть менее половины страхового рынка занимает страхование имущества (43%), личное страхование составляет пятую часть рынка, также популярно страхование жизни – 11%; обязательное страхование занимает 18% рынка, 15% – доля сегмента ОСАГО (Рис. 4.13).

В числе секторов страхового рынка, которые будут расти быстрее других в 2015 году, были названы: страхование жизни (накопительное и инвестиционное страхование жизни) – 46% респондентов, кредитное страхование жизни – 15% и ДМС – 19%. Наиболее перспективными каналами продаж считаются банковский канал (35%) и директ-иншуранс¹¹⁷ (33%). Годом ранее за то, что банковский канал продаж покажет наибольшие темпы прироста взносов, проголосовал 41% респондентов, за директ-иншуранс – лишь 25%.

Основные риски потребителей страховых услуг связаны с тем, что в период кризиса увеличивается вероятность неисполнения обязательств страховыми организациями. Для минимизации указанного риска Банк России проводит активную политику в этой сфере в целях укрепления финансовой стабильности страховых компаний, повышения прозрачности их деятельности и предотвращения банкротств.

Рис. 4.13. Структура рынка страхования в России в 2014 году



Источник: Банк России.

В 2015 году основные риски для потребителей страховых услуг могут быть связаны с изменениями в законодательстве об ОСАГО, в частности с введением электронного полиса. Это связано с тем, что:

- необходимо обеспечить доступ к единой базе данных полисов

¹¹⁷ Страхование, при котором страховой договор заключается непосредственно между страховой компаний и страхователем (без участия независимых агентов-посредников).

сотрудников полиции, осуществляющих проверку наличия полиса ОСАГО у водителей, затраты на обеспечение сотрудников ГИБДД специальными средствами удаленного доступа к базе данных могут быть весьма существенны;

- введение электронного полиса потребует отмены или пересмотра порядка оформления Европротокола, необходимо разработать систему удаленного подтверждения факта заключения договора для водителей на месте ДТП, чтобы обеспечить оформление Европротокола;
- порядок заключения договора ОСАГО в электронном виде должен быть максимально прост, понятен и доступен гражданину-автолюбителю;
- переход на электронный полис приведет к значительному сокращению числа продавцов ОСАГО, есть вероятность, что в отдельных населенных пунктах не останется продавцов ОСАГО – у жителей отдаленных населенных пунктов будет возможность оформить полис только через Интернет, что может стать проблемой в местностях, где нет к нему доступа.



На страховую отрасль в 2014 году оказывали влияние те же тенденции развития экономики, что и на банковский сектор и другие сегменты финансового рынка страны. Существенное замедление темпов роста отрасли страхования и недостаточное регулирование в указанной сфере значительно увеличивают риски для потребителей страховых услуг. В этих условиях большая прозрачность рынка страхования и дальнейшая регламентация деятельности являются необходимыми условиями для минимизации рисков потребителей указанных услуг.

4.4. Изменения на рынке микрофинансовых организаций и риски для потребителей

В 2014 году продолжилось развитие рынка микрофинансовых услуг, он по-прежнему оставался самым динамично растущим сегментом российского финансового рынка – объем рынка микрофинансирования по оценкам экспертов вырос на 28% и в абсолютном выражении составил около 50 млрд руб.¹¹⁸

Достаточно высокие темпы роста объясняются спецификой деятельности микрофинансовых организаций (МФО), которая направлена на удовлетворение финансовых потребностей представителей, во-первых, субъектов малого и среднего бизнеса (это большая часть портфеля микрозаймов МФО), во-вторых, граждан, проживающих в населенных пунктах с низким уровнем финансовой доступности и малообеспеченных слоев населения, остро нуждающихся в денежных средствах, но не способных получить традиционные банковские кредиты с жесткими процедурами проверки платежеспособности потенциальных клиентов. Следует признать, что для этих потребителей услуг МФО характерны низкая финансовая грамотность и нереалистичный подход к оценке возможностей и перспектив возврата заемных средств.

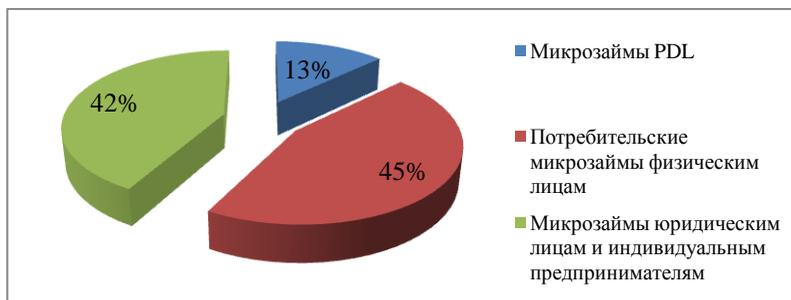
Достаточно высокие темпы роста объясняются спецификой деятельности микрофинансовых организаций (МФО), которая направлена на удовлетворение финансовых потребностей представителей малообеспеченных слоев населения, остро нуждающихся в денежных средствах, но не способных получить традиционные банковские кредиты с жесткими процедурами проверки платежеспособности потенциальных клиентов. Для этих потребителей услуг МФО характерны низкая финансовая грамотность и нереалистичный подход к оценке возможностей и перспектив возврата заемных средств.

Высокие риски работы с такими клиентами МФО компенсируют за счет гораздо более высоких кредитных ставок, чем у банков. Например, популярные у населения займы до зарплаты (payday loans, PDL) обычно выдаются в сумме от 2 тыс. до 20 тыс. руб. на срок от трех дней до двух недель под 1-3% в день. При этом займы PDL составляют порядка 15% от общего размера кредитного портфеля МФО и кредитно-потребительских кооперативов (Рис. 4.14).

¹¹⁸ «Эксперт РА» (RAEX): портфель займов МФО за 2014 год вырос на 28% // Сайт Рейтингового агентства «Эксперт РА» <http://www.raexpert.ru> . – 13.03.2015.

В 2013 году регулятором рынка услуг МФО стал Банк России, выступив преемником ФСФР России и ужесточив требования к МФО. Прежде всего, в 2014 году на МФО повлияли введение требования по формированию резервов на возможные потери по займам¹¹⁹, предоставления данных в бюро кредитных историй, регулирование ПСК и ограничение размера штрафов.

Рис. 4.14. Структура совокупного портфеля займов МФО в 2014 году



Источник: «Эксперт РА».

Справочно: в последние годы наметилась тенденция к снижению среднего размера микрозайма. Так, средняя сумма микрозаймов, выдаваемых МФО-членами СРО НП «МИР»¹²⁰, в 2012 году составляла 16,9 тыс. руб., в 2013 году – 13 тыс. руб., в 2014 году – 12 тыс. руб. Наиболее явно прослеживается тенденция к снижению суммы одного микрозайма по группе займов, выдаваемых на предпринимательские цели – 884,4; 365,1; 267,5 тыс. руб. в 2012, 2013 и 2014 годах соответственно. По микрозаймам на потребительские нужды наблюдается незначительное снижение средней суммы займа: в 2012 году – 12,4 тыс. руб., в 2013 году – 11,9 тыс. руб., в 2014 году – 11,2 тыс. руб.

¹¹⁹ Указание Банка России от 14.07.2014 № 3321-У «О порядке формирования микрофинансовыми организациями резервов на возможные потери по займам».

¹²⁰ Саморегулируемая организация Некоммерческое партнерство «Микрофинансирование и Развитие».

Также в 2014 году вступили в силу изменения статьи 15.26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушение законодательства Российской Федерации о микрофинансовой деятельности». Ранее за нарушение законодательства о микрофинансовой деятельности на юридическое лицо налагался штраф от 10 до 30 тыс. рублей, практически не влияющий на мотивы законопослушного поведения руководителей МФО. Теперь указанная статья развернута, появились 6 оснований для административного наказания. Самое жесткое наказание теперь полагается за незаконное использование юридическим лицом в своем наименовании словосочетания «микрофинансовая организация». Штраф по этому основанию составляет для должностных лиц – 20-50 тыс. рублей, юридических лиц – 100-300 тыс. рублей. Указанное наказание применяется, в том числе и к организациям, исключенным из реестра МФО, но продолжающим профессиональную деятельность по выдаче микрозаймов.

Несмотря на большой объем исключений МФО из реестра, который ведет Банк России, наблюдался опережающий приток вновь регистрируемых МФО, вследствие чего количество микрофинансовых организаций выросло на 8,4%, до 4182 единиц.

В 2014 году продолжилась тенденция, возникшая в 2013 году, добровольного выхода отдельных компаний из этого бизнеса. Рентабельность бизнеса снизилась из-за конкурентного давления и общего снижения ставок по выдаваемым займам и, кроме того, некоторые организации начали сокращать деятельность из-за ожиданий ужесточения регулирования на рынке, а также из-за невозможности использования упрощенной системы налогообложения.

Тем не менее, по оценкам экспертов, основная причина ликвидации МФО состояла в том, что во втором полугодии 2014 года значительное количество МФО столкнулось со сложностями в фондировании своих операций и ухудшением качества активов. Так, за отчетный год из реестра МФО было исключено более 1200 компаний, а многие компании снизили объемы выдаваемых микрозаймов (прежде всего, в сегментах микрозаймов бизнесу и потребительских микрозаймов гражданам)¹²¹.

В секторе МФО остается все больше организаций, готовых полностью выполнять строгие требования законодательства по

¹²¹ «Эксперт РА» (RAEX): портфель займов МФО за 2014 год вырос на 28% // Сайт Рейтингового агентства «Эксперт РА» <http://www.raexpert.ru> . – 13.03.2015.

соблюдению финансовых нормативов, отчетности, прозрачности для потребителя, соблюдению норм по защите прав потребителей на рынке финансовых услуг, стандартам микрофинансовой деятельности, формируемым самим рынком микрофинансирования, что в совокупности с запретом осуществлять деятельность по выдаче займов потребителям на регулярной основе способствует профессионализации участников рынка финансовых услуг, повышению качества их продуктов для заемщиков и пайщиков.

Следует учитывать, что в сравнении с банковским сектором микрофинансовый сектор, несмотря на значительное превышение числа МФО по сравнению с числом кредитных организаций, дает существенно меньший совокупный кредитный продукт, так доля займов, выданных МФО, в общем объеме розничных кредитов не превышает 1%¹²². В связи с этим многие представители сектора МФО считают, что государственное регулирование микрофинансового сектора, в том числе в сфере потребительского кредитования, не может полностью дублировать масштабы и методы банковского регулирования.

Наряду с повышением качества надзора и регулирования в 2014 году в качестве тенденции на рынке микрофинансирования следует отметить развитие саморегулирования микрофинансовых организаций. Так, 14 ноября 2014 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен законопроект «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков», направленный на «совершенствование системы саморегулирования на финансовых рынках». Данный законопроект распространяет свое действие на СРО, в том числе и в сфере деятельности МФО. Проект подразумевает обязательное членство МФО в саморегулируемой организации, а также передачу ряда контрольных функций регулятору.

Отдельным вызовом для регулятора является регламентация отношений в сфере «займов до зарплаты», сопровождающихся ежедневным начислением процента (так называемые «Pay Day Loans», PDL). Основные риски в данном сегменте с позиций улучшения защиты прав потребителей существуют в части надлежащего раскрытия информации, в первую очередь о стоимости финансовой услуги, и размерах платежей за пользование займом, когда краткосрочные «займы до зарплаты» растягиваются на несколько месяцев (например, в случае болезни заемщика, потери им

¹²² ЦБ: кредитный портфель МФО достиг почти 50 млрд рублей // ИА «Банки.ру» <http://www.banki.ru> . – 28.01.2015.

трудоспособности, потери кормильца и т.д.). В развитых странах по таким займам обычно дополнительно устанавливается ограничение предельного размера долга по процентам к телу займа, тем самым ограничивается риск закредитованности заемщика. Данные риски в значительной части снижены Законом «О потребительском кредите (займе)», в котором установлены требования по преддоговорному и текущему информированию заемщика, ограничение полной стоимости займа и штрафных санкций.

Справочно: на фоне снижения активности банков по предоставлению необеспеченных потребительских кредитов на рынке микрофинансирования физических лиц наблюдается значительный рост задолженности по микрозаймам, при этом качество портфеля микрозаймов ухудшается. С целью повышения финансовой устойчивости сектора и минимизации рисков в 2014 году Банком России были введены новые пруденциальные меры (введение требования по формированию резервов на возможные потери по займам, предоставление данных в бюро кредитных историй, регулирование ПСК, ограничение размера штрафов и так далее), в то же время эффект от их применения еще не наступил.

По данным исследования ссудной задолженности на рынке микрофинансирования физических лиц, проводимого Банком России¹²³, рост объема ссудной задолженности (включая просроченную) микрофинансовых организаций (МФО) более чем в два раза превышает рост объема банковских кредитов, предоставленных населению: годовой темп прироста на 1 июля 2014 года составил 46,7 и 20,9% соответственно. Одной из причин такого быстрого по сравнению с банковскими ссудами роста портфелей МФО является эффект низкой базы, характерный для рынка микрофинансирования. При этом 70% совокупной задолженности участников приходилось на сегмент «Микрозаймы физическим лицам (кроме PDL)», остальные 30% – на сегмент

¹²³ С 2014 года Банк России проводит ежеквартальное обследование ссудной задолженности на рынке микрофинансирования посредством анкетирования крупнейших участников рынка. Во II квартале 2014 года в проекте приняли участие 39 частных микрофинансовых организаций (МФО), на которые приходилось около 35% рынка по объему ссудной задолженности (совокупный портфель участников составил 14,2 млрд. рублей).

«Микрозаймы PDL».

Количество заемщиков МФО – участников проекта превысило 1 млн человек, увеличившись за год на 60%. Большинство из них составили заемщики сегмента «Микрозаймы PDL» – 59% (51,6% годом ранее) от общего количества клиентов участников проекта. Годовой темп роста просроченной задолженности (РСБУ) значительно опережает темп роста портфеля микрозаймов – 79,5 и 46,7% соответственно. За год доля просроченной задолженности в совокупном портфеле участников выросла на 8,6 п.п. и на 30 июня 2014 года составила 46,7%. Кроме того, доля необслуживаемых займов (МСФО) была значительно больше (38,8%), чем на банковском рынке необеспеченных потребительских кредитов (сегменты с самым высоким уровнем необслуживаемых займов – «Кредитные карты» и «POS-кредиты»: 23,3 и 18,0% соответственно). В то же время в силу специфики сегмента «Микрозаймы PDL» корректным для него является показатель просроченной задолженности (со сроком неплатежа до 90 дней) по выданным за квартал займам, составляющий 14,8%.

В обязательном порядке МФО начнут создавать резервы по итогам 2014 года. В настоящее время резервы под обесценение портфеля займов создаются только некоторыми крупными МФО, при этом доля сформированных резервов на возможные потери по займам уменьшилась на 4,8 п.п. и на 30 июня 2014 года составила 15,6% от объема задолженности по микрозаймам. Соотношение сформированных резервов и просроченной задолженности также уменьшилось (на 21,5 п.п.) и составило 37,3%. Показатели финансовой устойчивости участников проекта в целом характеризуются положительно, однако наблюдается тенденция к их снижению. Медиана норматива достаточности собственных средств (НМО1) составила 67,2%, в то время как на 30 июня 2013 года – 77,9%, медиана норматива ликвидности (НМО2) – 287,6% (на 30 июня 2013 года – 254,3%). При этом минимальное предельное значение НМО1 составляет от 5 до 12% (в зависимости от специализации МФО и способа привлечения денежных средств), НМО2 – от 70 до 90% (в зависимости от наличия облигационных займов).

Наряду с ухудшением ситуации на финансовых рынках и увеличением доли «плохих долгов» в 2015 году следует ожидать дальнейшего ужесточения регулирования МФО, вывод из «тени» участников рынка микрофинансирования, свертывание деятельности недобросовестных участников. Так, 25 января 2015 года Президент Российской Федерации дал поручение Правительству Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Банком России разработать и реализовать комплекс мероприятий, направленных на выявление и пресечение нелегальной деятельности организаций и граждан по предоставлению потребительских займов в срок до 1 июня 2015 года.

Среди главных рисков услуг МФО для потребителей следует выделить:

- недостаточное регулирование защиты прав потребителей при появлении новых видов займов (кредитов), в частности, займов (кредитов), предоставляемых через терминалы, в онлайн режиме и др.
- риски, связанные с низкой финансовой грамотностью основных клиентов услуг МФО – представителей малообеспеченных слоев населения, остро нуждающихся в денежных средствах, но неспособных получить традиционные банковские кредиты из-за жестких процедур проверки платежеспособности потенциальных клиентов.



Для рынка микрофинансирования в 2014 году был принят ряд судьбоносных решений, призванных обеспечить его дальнейшее развитие в рамках соблюдения законодательства. Это положительным образом влияет на защиту прав потребителей микрофинансовых услуг, с учетом того, что в основном потребители этих услуг – наименее обеспеченные граждане и наиболее уязвимые потребители на рынке финансовых услуг. Тем не менее, необходимо и дальше проводить работу по повышению регулирования сектора микрофинансирования, в том числе и с целью улучшения защиты прав потребителей услуг микрофинансовых организаций.

4.5. Изменения на рынке прочих финансовых услуг и риски для потребителей

Платежные услуги

В 2014 году продолжил свое развитие рынок платежных услуг. 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 использующего современные информационно-телекоммуникационные технологии при совершении платежей.

На 1 января 2015 года из 834 кредитных организаций осуществляли эмиссию и/или эквайринг платежных карт 597 организаций, причем на начало 2014 года таких организаций было 641 ед. Данный факт объясняется, в том числе и политикой Банка России в отношении недобросовестных банков.

В 2014 году увеличилось количество и объем операций, совершенных как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами физическими лицами – держателями банковских карт, эмитированных кредитными организациями, зарегистрированными на территории Российской Федерации.

Так, за 2014 год (по отношению к аналогичному периоду 2013 года) количество операций увеличилось на 29,3% и составило 9,7 млрд транзакций на общую сумму 30,4 трлн руб., что на 16,4% больше объема таких транзакций в денежном выражении, чем за 2013 год.

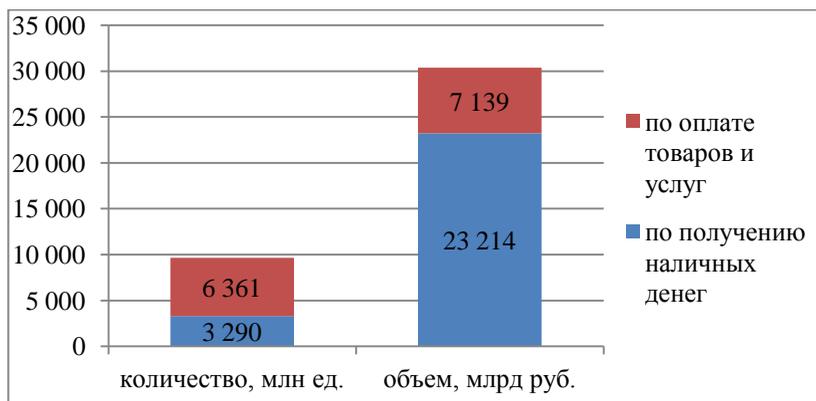
В структуре совершенных транзакций операции по получению наличных составляют 3,3 млрд ед. (34%) на сумму 23,2 трлн руб. (76%), операции по оплате товаров и услуг – 6,4 млрд ед. (66%) на сумму 7,1 трлн руб. (24%) (Рис. 4.15).

Однако, стоит отметить, что средний размер операции в денежном выражении составляет достаточно небольшую величину – по получению наличных – 7,1 тыс. руб., по оплате товаров и услуг – 1,1 тыс. руб.

Поступательно растет количество банковских карт, эмитированных кредитными организациями. На 1 января 2015 года было эмитировано 227,7 млн банковских карт (на 4,7% больше показателя на 01.01.2014 года), в том числе 195,9 млн расчетных карт (86%) и 31,8 млн

кредитных карт (14%) (Рис. 4.16)¹²⁴.

Рис. 4.15. Структура операций с использованием платежных карт за 2014 год



Источник: Банк России.

С целью санкционного давления на Россию, в начале 2014 года США заставило международные платежные системы Visa и MasterCard отключить сервисы в отношении ряда российских банков. Держатели платежных карт этих российских банков, не смогли проводить ряд операций по ним. Эти обстоятельства ускорили создание национальной системы платежных карт (НСПК). Для этой цели в законодательство были внесены изменения, в соответствии с которыми международные платежные системы (МПС) должны были перевести процессинг по внутренним транзакциям в Россию (до 1 апреля 2015 года), чтобы не платить обеспечительный взнос, составляющий сумму переводов в рамках МПС за 2 дня. Объемы этих взносов оценивались в \$1,9 и \$1 млрд для Visa и MasterCard соответственно. Сами компании до этого не раз заявляли, что планируемый взнос является для них слишком большим и поставит под угрозу их работу на российском рынке.¹²⁵

¹²⁴ Количество расчетных и кредитных карт, эмитированных кредитными организациями // Официальный сайт Банка России <http://www.cbr.ru>

¹²⁵ Рябова И. Visa вслед за MasterCard перевела процессинг в Национальную платежную систему // Онлайн-журнал об экономике и политике Slon Magazine <http://slon.ru> . – 19.02.2015.

18 февраля 2015 года Visa и НСПК заключили договор о переводе внутрироссийского процессинга в НСПК¹²⁶. Ранее, 30 декабря 2014 года аналогичный договор с НСПК заключила MasterCard¹²⁷.

Рис. 4.16. Количество расчетных и кредитных карт, эмитированных кредитными организациями за 2008-2014 годы



Источник: Банк России.

По оценкам экспертов, на долю Visa и MasterCard приходится соответственно 60% и 35% российского рынка платежных карт¹²⁸.

Собственные карты НСПК намерена выпускать с декабря 2015 года. Также Банком России в 2014 году были подготовлены акты по методологии оценки соответствия платежных систем международным принципам. Это Приказы Банка России от 09.04.2014 № ОД-607¹²⁹ и от

¹²⁶ Информация Пресс-службы Банка России от 19 февраля 2015 года «АО «НСПК» и ООО Платежная система «ВИЗА» заключили договор о переводе транзакций по картам ВИЗА на процессинг в НСПК».

¹²⁷ Информация Пресс-службы Банка России от 12 января 2015 года «АО «НСПК» и ООО «МастерКард» заключили договор о переводе транзакций по картам МастерКард на процессинг в НСПК».

¹²⁸ Visa: Мы оказались зажаты между политиками США и России // Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг» (РБК) <http://www.rbc.ru> . – 25.04.2014.

¹²⁹ Приказ Банка России от 09.04.2014 № ОД-607 «О методике оценки степени соответствия деятельности операторов системно значимых платежных систем, привлеченных ими операторов услуг платежной инфраструктуры и связанных с ними системно значимых платежных систем рекомендациям Банка России» (вместе с «Принципами для инфраструктур финансового рынка: Структура раскрытия информации и Методология оценки»).

06.11.2014 № ОД-3118¹³⁰ для оценки степени соответствия деятельности операторов системно и социально значимых платежных систем, привлеченных ими операторов услуг платежной инфраструктуры и связанных с ними системно и социально значимых платежных систем Принципам для инфраструктур финансового рынка: структура раскрытия информации и методология оценки¹³¹. Всего в Приказе Банка России № ОД-607 представлены 24 Принципа для оценки системно значимых платежных систем, в 23 из них выделяется ряд ключевых соображений для оценки деятельности операторов социально значимых платежных систем в соответствии с Приказом № ОД-3118.

В 2014 году продолжила активно развиваться деятельность платежных агентов (в том числе и банковских), принимающих у населения наличные деньги для дальнейшего проведения платежей.

За отчетный год проведено более 2,6 млрд платежей на сумму 466,7 трлн руб., распоряжения по которым составлены и переданы в электронном виде. В количественном измерении это на 17,1% более показателя за аналогичный период 2013 года, в суммовом на 21,4%. Широко используется информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет» при проведении платежей, с ее помощью за отчетный год было осуществлено 850,8 млн платежей (прирост 12,7%) на сумму 355,4 трлн руб. (прирост 23,4%).¹³²

По состоянию на 1 января 2015 года в стране было более 230 тыс. банкоматов и платежных терминалов, что на 3% менее показателя на начало 2014 года. Из них на 0,6% к уровню начала 2014 года стало меньше банкоматов с функцией выдачи наличных денег (139 тыс. ед. на конец 2014 года), и на 2,3% меньше банкоматов и платежных терминалов с функцией приема наличных денег (138,5 тыс. ед.). Следует отметить, что существенно уменьшилось количество платежных терминалов. С более, чем 48 тыс. ед. на начало 2014 года

¹³⁰ Приказ Банка России от 06.11.2014 № ОД-3118 «О методике оценки степени соответствия деятельности операторов социально значимых платежных систем, привлеченных ими операторов услуг платежной инфраструктуры и связанных с ними социально значимых платежных систем рекомендациям Банка России» (вместе с «Принципами и ключевыми соображениями, применимые к операторам социально значимых платежных систем, привлеченным ими операторам услуг платежной инфраструктуры и связанным с ними социально значимым платежным системам».

¹³¹ Разработаны Комитетом по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов и Технического комитета Международной организации комиссий по ценным бумагам.

¹³² В российских рублях. Включены собственные платежи кредитных организаций, а также платежи их клиентов (юридических лиц- некредитных организаций и физических лиц).

до 7,4 тыс. ед. на конец отчетного года (более, чем в 6 раз).

Динамично развивается рынок электронных терминалов (ЭТ). За 2014 год количество ЭТ, установленных в организациях торговли выросло на 34,2% (1 280,2 тыс. ед.), в пунктах выдачи наличных – на 11,8% (168,6 тыс. ед.), количество электронных терминалов удаленного доступа напротив снизилось на 3,7% (19,9 тыс. ед.).

В настоящее время в условиях активно развивающихся информационно-телекоммуникационных технологий перспективным и быстро растущим направлением банковской деятельности является дистанционное банковское обслуживание, в том числе осуществляемое с использованием сети «Интернет», с компьютеров, мобильных устройств (телефонов, планшетов и т.д.), с помощью платежных карт. Развитие этого направления становится важнейшим показателем, характеризующим уровень доступности платежных услуг.

По состоянию на конец 2014 года количество счетов с дистанционным доступом, открытых в кредитных организациях физическим лицам, составило 122,3 млн счетов, что на 12,4 % выше аналогичного показателя за 2013 год. Из них с доступом через сеть «Интернет» – 80,9 млн единиц (66%), с доступом посредством сообщений с использованием абонентских устройств мобильной связи – 64,6 млн единиц (53%). Все большее использование информационно-телекоммуникационных технологий характеризуется ростом открытых счетов с доступом через сеть «Интернет» и с доступом посредством сообщений абонентских устройств мобильной связи, с начала 2014 года количество таких счетов увеличилось на 91 и 109% соответственно.

При этом доля открытых счетов с дистанционным банковским обслуживанием от общего числа открытых счетов физических лиц выросла с 15,4% на начало 2014 года до 16,4% на 1 января 2015 года.

В настоящее время подавляющее большинство банков предоставляет клиентам возможность дистанционного доступа к своим счетам для осуществления платежей, причем число таких банков продолжает расти. За 2014 год физическими лицами без открытия банковского счета плательщика было осуществлено более 1,2 млрд переводов денежных средств на общую сумму 4,4 трлн руб., в пределах Российской Федерации – на 4,2 трлн руб., за пределы Российской Федерации – на 177 млрд руб. На протяжении последних лет наряду с ростом обеспеченности населения устройствами для осуществления различных платежных операций, растет объем

проводимых посредством них операций. Это обстоятельство существенно увеличивает риск несанкционированного снятия денежных средств со счетов третьими лицами (в результате мошенничества или кражи).

Указанный риск обусловлен следующими обстоятельствами:

- недостаточная защита банкоматов и платежных терминалов от внешнего воздействия;
- отсутствие комплексной системы обеспечения информационной безопасности кредитных и некредитных организаций, работающих с платежными устройствами;
- неудовлетворительное информирование банками своих клиентов о правилах безопасности при обращении с платежными средствами;
- низкий уровень финансовой грамотности населения.

Расширение рынка платежных карт при далеко не столь масштабном росте числа межбанковских соглашений, декларирующих отсутствие комиссий при снятии наличных денег и оплате услуг посредством банкоматов клиентами обеих сторон 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 роста указанных межбанковских соглашений, особенно в регионах. В результате чего, для обладателей расчетных и кредитных карт возрастает риск неполучения необходимой платежной услуги.

Среди существенных рисков для потребителей платежных услуг необходимо выделить недостаточную правовую определенность возмещений банками при мошеннических списаниях с банковской карты физического лица (потребителя платежной услуги). С 1 января 2014 года вступили в силу наиболее значимые с позиций защиты прав потребителей финансовых услуг положения ст. 9 «Порядок использования электронных средств платежа» Закона «О национальной платежной системе», которая регламентирует, в том числе и порядок возмещения банками спорных списаний с банковской карты физического лица.

Однако, данная статья была сформулирована недостаточно четко и может допускать различные толкования банками. Согласно этой статье клиент обязан направить уведомление банку незамедлительно после обнаружения факта неправомерного списания средств, но не позднее дня, следующего за днем получения от оператора по переводу

денежных средств уведомления о совершенной операции, а как фиксировать момент уведомления, не устанавливается. Поскольку внесения уточнений в данную статью не планируется, то потребители финансовых услуг вынуждены надеяться на справедливые решения в рамках правоприменительной практики.

Таким образом, в 2014 году рынок платежных услуг продолжил свое динамичное развитие, даже несмотря на снижение количества учреждений банковской сферы и внешние угрозы. Все более пристальное внимание со стороны как кредитных организаций, так и регулятора отводилось обеспечению безопасности проведения транзакций потребителям платежных услуг. Вместе с тем, в 2015 году, в связи с растущим переходом платежных услуг в виртуальное пространство существенно повышается уровень киберугроз, что требует своевременного реагирования на них с использованием нормативных, технических и иных средств защиты прав потребителей платежных услуг.

Ломбарды

В связи с вступлением в силу с 1 апреля 2014 года изменений в Федеральный закон от 19.07.2007 № 196-ФЗ «О ломбардах» функции по ведению государственного реестра ломбардов возложены на Банк России с момента вступления в силу указанных изменений. На конец 2014 года в реестре ломбардов фигурировало 8732 ломбарда.

Нормативная база, регулирующая рынок ломбардов, существенно расширилась, в частности, в современных условиях ломбарды обязаны на периодической основе предоставлять отчетность в Банк России¹³³.

Ломбард является одной из старейших финансовых структур. В условиях кризисных и посткризисных периодов в экономике, сегмент ломбардного рынка процветает. По данным НП «Лига ломбардов», в которую входит около 850 ломбардов, годовой оборот этого бизнеса составляет по России около 8,5 млрд долл., в т.ч. в Москве – 1,5 млрд долл.

¹³³ Указание Банка России от 05.08.2014 № 3355-У «О формах, сроках и порядке составления и представления в Банк России документов, содержащих отчет о деятельности ломбарда и отчет о персональном составе руководящих органов ломбарда».

Справочно: объем российского рынка услуг микрофинансовых организаций в 2013 году был почти в 2 раза меньше, чем объем услуг ломбардов (3 млрд долл. по данным «Национальной службы взыскания»).

Государственных ломбардных организаций сегодня в российских городах практически не существует. Инициатива принадлежит частным лицам. Сегодня существуют как универсальные ломбарды, принимающие любые залого, так и ломбарды, работающие только с определенными категориями имущества – например, часовые или автоломбарды. В современных финансовых условиях поток клиентов, прибегающих к услугам ломбардов, увеличился. Зачастую выбирают эти организации в силу оперативности получения кредита, к тому же из документов достаточно представить только паспорт. Фактически клиенты ломбарда – это срез общества. Клиентами ломбардов являются и те, чей доход не превышает 5 000 рублей и те, чей доход выше 50 000 рублей. Это совершеннолетние граждане всех возрастных категорий. И все же основой клиентской базы для ломбардов является средний класс.¹³⁴

Основными рисками для потребителей на рынке ломбардов являются:

- занижение оценки стоимости залога;
- нарушение льготного месячного срока, в течение которого вещь, находящаяся в залоге не может быть реализована;
- недоведение до клиента необходимой информации.

Таким образом, в прошедшем году на рынок услуг ломбардов увеличилось регулирующее воздействие, дальнейшее развитие которого продолжится в 2015 году. Однако, в связи с прогнозируемым расширением указанного рынка, он требует более тщательного к себе внимания с целью недопущения увеличения злоупотреблений в сфере защиты прав потребителей.

¹³⁴ Ломбардный рынок // Сайт ломбарда «Живые деньги» <http://www.jd-lombard.ru> . – 07.11.2014.



В ближайшие годы в Российской Федерации крайне вероятными являются существенные риски для потребителей финансовых услуг, связанные, с одной стороны, с развитием финансового рынка России в условиях кризисных явлений, внешних воздействий других стран, появлением сложных и разнообразных финансовых услуг, конкурентной борьбой финансовых организаций за потребителей на фоне рецессии в экономике и, с другой стороны, все еще недостаточным уровнем финансовой грамотности, снижением реальных располагаемых доходов населения и поведением потребителей, сформированным в расчете на патерналистское отношение государства.

В этих условиях требуется повышенное внимание к дальнейшему развитию нормативной правовой базы защиты прав потребителей финансовых услуг, совершенствование деятельности Роспотребнадзора и его 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 соответствии с действующим законодательством по решению потребителя Роспотребнадзор, наряду с его территориальными органами, может быть привлечен к участию в деле для дачи заключения. Кроме того, Роспотребнадзор может вступить в дело по своей инициативе или быть привлечен к участию в деле судом.

Данный раздел содержит данные о результатах деятельности Роспотребнадзора, а также материалы судебной практики по защите прав потребителей финансовых услуг в 2014 году. Первый подраздел включает в себя анализ деятельности по рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг. Второй подраздел описывает основные показатели контрольной деятельности Роспотребнадзора. В третьем подразделе приводятся материалы судебных дел, одной из сторон которых выступал Роспотребнадзор.

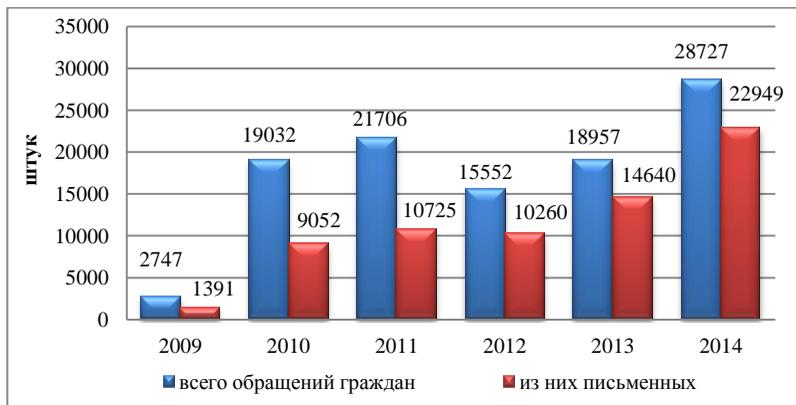
5.1. Рассмотрение обращений и заявлений потребителей

В течение 2014 года в адрес Роспотребнадзора и его территориальных органов поступило 28 727 обращений в отношении нарушений прав потребителей финансовых услуг, что на 52% больше аналогичного показателя 2013 года.

Самыми многочисленными остаются письменные обращения граждан (22 949 обращений, или 80%) (Рис. 5.1). Доля обращений потребителей финансовых услуг в общем объеме обращений, поступавших в Роспотребнадзор, по-прежнему остается незначительной (4,5%), что на 1.1 п.п. больше по сравнению с 2013 годом.

В структуре обращений граждан преобладают обращения, связанные с нарушением прав потребителей организациями банковского сектора – 19 037 обращений (63%) и страховыми организациями – 8 378 обращений (29%). Структура обращений потребителей по видам финансовых услуг, рассмотренных Роспотребнадзором в 2014 году, представлена на Рис. 5.2.

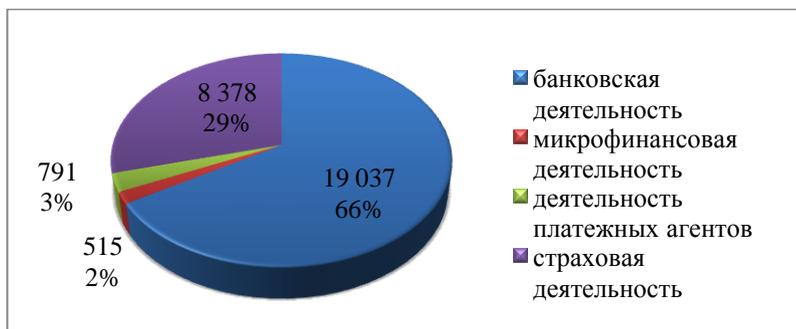
Рис. 5.1. Динамика количества рассмотренных Роспотребнадзором обращений граждан по защите прав потребителей финансовых услуг



Источник: Роспотребнадзор.

Как и в 2013 году, в 2014 году значительно увеличилось количество обращений в Роспотребнадзор граждан, недовольных оказанными услугами страховых организаций – в 3,2 раза (в 2014 году 10668 таких обращений).

Рис. 5.2. Структура обращений потребителей по видам финансовых услуг, рассмотренных Роспотребнадзором в 2014 году



Источник: Роспотребнадзор.

Справочно: в 2014 году в Центральный банк Российской Федерации в целом поступило 33 тыс. обращений количество обращений граждан с претензиями к деятельности некредитных финансовых организаций. В структуре обращений потребителей присутствуют значимые отличия – с жалобами на деятельность субъектов страхового рынка поступило около 24 тыс. обращений, микрофинансовых организаций – более 3 тыс. обращений, остальные обращения были в отношении участников корпоративных отношений, профессиональных участников рынка ценных бумаг, субъектов коллективных инвестиций и КПК.

Всего по поднадзорным кредитным организациям за период с 01.01.2014 по 31.12.2014 в Банк России поступило чуть более 37 тыс. обращений. Наиболее распространенные вопросы, содержащиеся в обращениях, связаны с:

- исполнением обязательств по кредитным договорам (реструктуризация, внесение изменений, продление сроков кредита, изменение валюты кредита) и т.д.;*
 - включением граждан в базы автодозвона и деятельности коллекторских агентств;*
 - выдачей кредитов (отказов в выдаче) и внесении изменений в бюро кредитных историй;*
 - присоединением к программам страхования в рамках кредитных договоров;*
 - незаконным списанием денежных средств в результате противоправных действий третьих лиц;*
 - неправомерным списанием денежных средств банком;*
 - нарушением банком сроков перевода денежных средств;*
 - удержанием комиссий и начисления процентов и штрафов;*
 - исполнительным производством;*
-

-
- *низким качеством и непрофессионализмом сотрудников банков;*
 - *некорректной работы банкоматов;*
 - *процентными ставками и денежно кредитной политикой;*
 - *отзывом у кредитных организаций лицензий на осуществление банковских операций;*
 - *увеличением числа заемщиков, имеющих просроченную задолженность перед банками;*
 - *заемщиками, взявшими валютный кредит;*
 - *жалобами на ответ Банка России;*
 - *с иной деятельностью банков (невыплата страховки, закрытия счетов и др.).*
-

При этом объем рынка страховых услуг вырос незначительно – на 8,5% до 987,8 млрд рублей. Можно предположить, что подобное увеличение количества обращений объясняется существенными изменениями страхового законодательства. Одной из главных причин также следует назвать издание нескольких постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, затрагивающих вопросы страхования граждан-потребителей. Кроме того, в части регулирования обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств можно отметить следующее:

- увеличение размера страховой суммы, выплачиваемой потерпевшим за вред, причиненный имуществу до 400 тыс. руб.;
- возможность возмещения вреда транспортному средству не только в виде страховой выплаты, но и путем ремонта транспортного средства;
- сокращение сроков принятия решения о страховом возмещении или отказе в нем до 20 дней;
- увеличение размера неустойки за несоблюдение сроков осуществления страховой выплаты/ремонта.

Помимо прочего, Роспотребнадзор получает обращения в отношении действий страховых организаций по препятствованию к заключению договоров обязательного страхования.

Справочно: несмотря на предпринимаемые антимонопольными органами меры, жалобы на действия страховщиков, выразившиеся в отказе от заключения договора ОСАГО, в том числе в связи с несогласием приобрести дополнительные добровольные услуги, продолжают поступать. По мнению ФАС России, поведение страховщиков негативно сказывается на развитии ОСАГО и способствует ухудшению отношения населения в целом к страхованию.

Кроме того, в 2014 году 17% (124 жалобы) от общего количества жалоб, рассмотренных центральным аппаратом ФАС России в сфере страховых услуг, составили жалобы физических лиц на взаимодействия кредитных и страховых организаций в сфере страхования рисков заемщиков. Основанием для таких жалоб является, в том числе непредоставление потребителю необходимой и достоверной информации об услугах, обеспечивающей возможность их правильного выбора.

Антимонопольный орган выражает крайнюю озабоченность сложившейся на рынках кредитного страхования и ОСАГО ситуацией, связанной, в том числе с отказами отдельных финансовых организаций предоставлять соответствующие услуги без заключения дополнительных договоров добровольного страхования. По мнению ФАС России, решать эту проблему целесообразно на законодательном уровне, установив в Законе Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» так называемый «период охлаждения», то есть период, в течение которого страхователь может отказаться от договора страхования без каких-либо финансовых потерь.

На протяжении последних 5 лет сохраняется тенденция снижения доли обращений, которые рассматриваются в рамках работы Общественной приемной Роспотребнадзора и «горячей линии», в общем объеме обращений в отношении банковских услуг (с 52,7% в 2010 году до 29% в 2014 году).

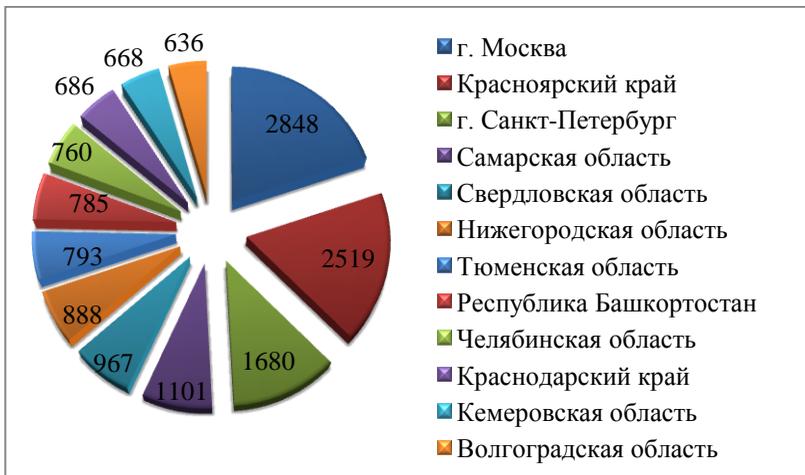
Вместе с тем из года в год просматривается позитивная тенденция увеличения доли обращений (в обращениях, рассмотренных в рамках Общественной приемной и «горячей линии»), по которым было достигнуто соглашение между банком и потребителем – с 3,4% в 2010 году до 8% в 2014 году.

С 2010 года почти удвоилось количество разъяснений потребителям, предоставленных по каналам информационной связи (с 2 821 обращения в 2010 году до 4 497 обращений в 2014 году), что объясняется интенсивным развитием технологий и способов интернет коммуникации с потребителями. Необходимо отметить тот факт, что по сравнению с 2013 годом в 9 раз увеличилось количество материалов, направленных в другие органы для рассмотрения в пределах их компетенции, что безусловно связано с наделением с 1 сентября 2013 года Банка России функциями и полномочиями единого мегарегулятора на финансовых рынках, которые включают защиту интересов вкладчиков и кредиторов.

Анализ работы с обращениями потребителей по всем видам нарушений в региональном разрезе показывает, что наиболее активны потребители финансовых услуг г. Москвы, Красноярского края и г. Санкт-Петербурга (10%, 9% и 6% всех обращений соответственно). При этом почти 50% всех рассмотренных обращений потребителей (14 331 обращение) приходится на 12 регионов России (Рис. 5.3.)

Анализируя региональную структуру обращений потребителей в Роспотребнадзор с претензиями к страховым и микрофинансовым организациям, а также к деятельности платежных агентов, необходимо отметить следующее. С жалобами на действия страховых компаний в части нарушения прав потребителей в Роспотребнадзор в 2014 году активно обращались жители Красноярского края, Республики Башкортостан и Челябинской области (8%, 6% и 5% всех обращений соответственно). Количество обращений в г. Москве сохранилось на уровне 2013 года (301 обращение), хотя их доля в общем объеме обращений значительно сократилась (с 13,5% в 2013 году до 3,6% в 2014 году), что переместило г. Москву на 7 место. Ситуация с жалобами потребителей на деятельность страховых организаций в г. Санкт-Петербурге аналогична ситуации в г. Москве – по доле обращений в общем количестве обращений потребителей он переместился на 24 место (1,3%), при этом количество обращений потребителей держалось на уровне 2013 года (122 обращения).

Рис. 5.3. Обращения потребителей финансовых услуг в 12 регионах Российской Федерации



Источник: Роспотребнадзор.

Больше всего претензий к деятельности микрофинансовых организаций в Роспотребнадзор направляли жители г. Санкт-Петербурга, Красноярского края, Московской и Нижегородской областей (14%, 8% и 5,6% соответственно). Данный факт можно объяснить значительным ростом количества микрофинансовых организаций, а также подчас навязчивой рекламной кампанией. Кроме того, в отдельных субъектах Российской Федерации отмечается относительная доступность широкого спектра банковских услуг. Поэтому граждане при необходимости займа чаще обращаются в МФО. Меньше всего данных жалоб в Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах – на все субъекты данных федеральных округов за 2014 год в целом пришлось только 10 жалоб. Наибольшее количество обращений потребителей, связанных с деятельностью платежных агентов, поступило от жителей Московской области, г. Москвы и Волгоградской области (14%, 10% и 6% соответственно от общего количества претензий к деятельности платежных агентов).

Справочно: с 2014 года в СРО НТГ «МиР» функционирует Служба обработки жалоб, которая нацелена на прием и мирное урегулирование максимального числа жалоб и обращений заемщиков и инвесторов микрофинансовых организаций – членов СРО. Прием и классификация обращений потребителей, а также содействие в разрешении спорных ситуаций находится в ведении Дисциплинарного комитета, специализированного органа СРО по рассмотрению дел о применении мер дисциплинарного воздействия СРО в отношении МФО-членов при выявлении нарушений ими требований законодательства, стандартов и правил СРО.

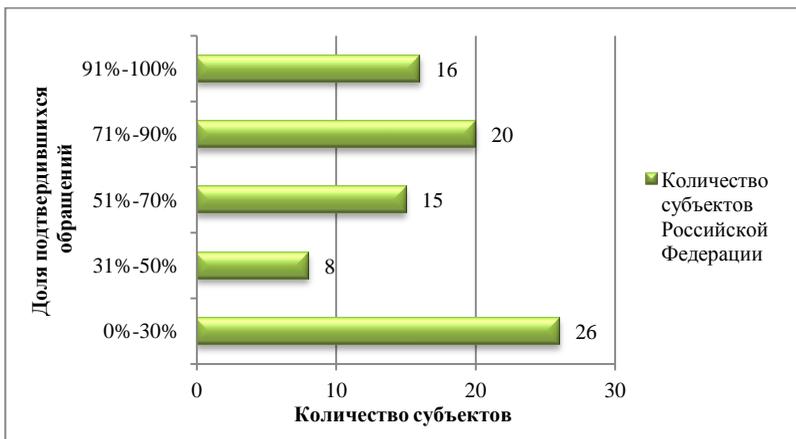
В отчетном году в СРО НТГ «МиР» поступило 232 обращения от граждан – клиентов МФО. Чаще всего клиенты микрофинансовых организаций жаловались на действия по возврату просроченной задолженности (60,8% обращений) или просили пересмотреть начисление процентов по займу (12,4% обращений). Другие обращения содержали вопросы о соблюдении положений договоров микрозайма (2,9%), порядке и условиях предоставления микрозаймов (2,9%) или правомерности передачи прав требований по договору займа (2,3%). 18,7% обращений содержали иные вопросы относительно взаимодействия заемщика с микрофинансовыми организациями. Ряд обращений содержали просьбы помочь в урегулировании споров заемщика сразу с несколькими МФО.

Анализ статистики обращений в Роспотребнадзор показывает, что в 2014 году общее по России количество обращений, ставших основанием для проведения проверок и административных расследований, составило 2 262 обращения (8% от всех обращений), из них факт нарушения прав потребителей финансовых услуг подтвердился в результате проведения проверок и административных расследований в 1 025 случаях (45%). В частности, г. Москва, где зарегистрировано максимум обращений потребителей финансовых услуг (2 848 обращений), находится в конце списка регионов по доле подтвердившихся обращений. При этом в 16 субъектах Российской Федерации доля подтвердившихся обращений в результате проверок и

административных расследований составила 100%.

На Рис. 5.4 представлено распределение субъектов Российской Федерации по доле подтвердившихся обращений в общем количестве обращений, ставших основанием для проведения проверок и административных расследований.

Рис. 5.4. Количество субъектов Российской Федерации по доле подтвердившихся обращений в общем количестве обращений, ставших основанием для проведения проверок и административных расследований



Источник: Роспотребнадзор.

Справочно: представляет интерес сопоставление регионов, жители которых представили наибольшее количество жалоб в Роспотребнадзор, с рядом показателей банковской активности в этих регионах. К примеру, Красноярский край, жители которого 1 791 раз обращались в Роспотребнадзор с претензиями к банкам (2 место после г. Москвы), находится на 11 месте по объему кредитов, предоставленных физическим лицам, среди субъектов Российской Федерации. Обратная ситуация с жителями Московской области, которая по объему выданных кредитов находится на 2 месте (после г. Москвы), а среди объема обращений, поданных в Роспотребнадзор, с претензиями к банкам

– на 9 месте. Ханты-Мансийский округ по объему выданных физическим лицам кредитов занимает 14 место, а по количеству обращений потребителей с жалобами на деятельность банков в 4 раза ниже – на 52 месте.



В 2014 году количество обращений граждан-потребителей финансовых услуг в Роспотребнадзор и его территориальные органы увеличилось по сравнению с 2013 годом. Обращения, связанные с нарушением прав потребителей банковскими организациями, по-прежнему занимают значительную долю среди всех обращений потребителей финансовых услуг. Продолжился рост количества обращений граждан в отношении деятельности страховых организаций. Как правило, количество претензий к банкам в регионе находится в обратной зависимости от некоторых показателей банковской активности в этом регионе. Преобладание значительной доли внеплановых контрольных мероприятий и низкого значения доли обращений, по которым факт нарушения прав потребителей финансовых услуг подтвердился в результате проведения проверок или административного расследования, свидетельствует о необходимости дальнейшего развития финансового просвещения населения при непосредственном участии и координирующей роли Роспотребнадзора.

5.2. Контрольные мероприятия

Основные показатели контрольной деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг представлены в Таблице 5.1.

Таблица 5.1. Динамика основных показателей контрольной деятельности Роспотребнадзора

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014
Проведено мероприятий по контролю	876	1390	1785	1807	1606
из них плановых	321	333	515	601	365
Количество административных расследований	658	804	880	721	672
Составлено протоколов об административном правонарушении	950	1550	1644	2063	2199
из них по результатам административных расследований	421	690	707	589	539
Вынесено постановлений о привлечении к административной ответственности	720	1092	1353	1595	1853
Дано заключений (участие в судах в целях заключения по делу)	1412	4698	3407	2327	2432
из них удовлетворены требования потребителей	865	3255	2090	1643	2044

Источник: Роспотребнадзор

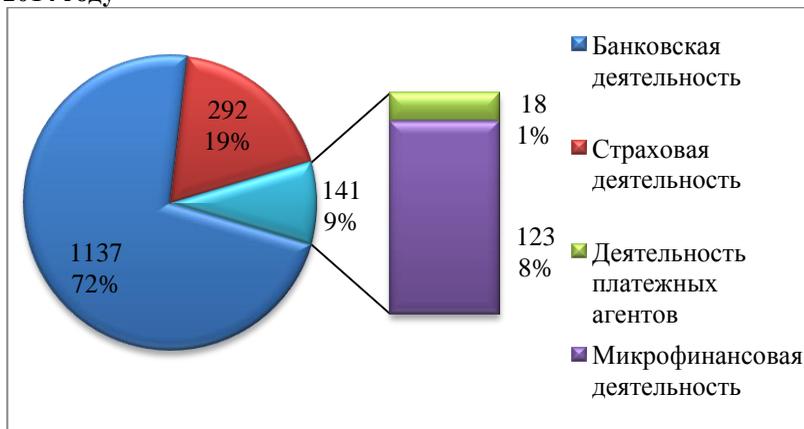
В 2014 году Роспотребнадзор провел 1 606 мероприятий по надзору за соблюдением законодательства по защите прав потребителей в финансовой сфере, что на 10% меньше по сравнению с 2013 годом, в основном, за счет сокращения проверок банковских организаций. Соотношение числа проверок по секторам финансового рынка представлено на Рис. 5.5.

Как и в прошлые годы, значительная доля проверок поставщиков финансовых услуг пришлась на банки и составила 72% (1 137 проверок), однако, по сравнению с 2013 годом число проверок банков сократилось на 26%.

В развитие тенденции 2013 года сохранился рост количества проверок страховых и микрофинансовых организаций:

- количество проверок страховых организаций возросло на 70% (с 172 проверок, проведенных в 2013 году до 292 в 2014 году);
- количество проверок микрофинансовых организаций возросло на 45% (с 85 проверок, проведенных в 2013 году до 123 в 2014 году).

Рис. 5.5. Структура проверок организаций финансового сектора по видам финансовых услуг, проведенных Роспотребнадзором в 2014 году



Источник: Роспотребнадзор.

Данную тенденцию следует объяснить, в том числе увеличением количества поступивших обращений граждан-потребителей страховых и микрофинансовых услуг, а также активным ростом количества организаций, предоставляющих данные услуги потребителям.

В 2014 году, как и в 2013 году, в общем количестве контрольных мероприятий преобладали внеплановые мероприятия. С 2010 года доля внеплановых проверок в общем количестве проверок возросла с 63% до 77%. При этом максимальная доля внеплановых контрольных мероприятий в общем количестве мероприятий наблюдалась в сфере контроля за страховой деятельностью (91%), минимальная – в сфере

микрофинансирования (Таблица 5.2.).

При этом по сравнению с 2013 годом отмечен рост результативности контрольных мероприятий.

Таблица 5.2. Структура контрольных мероприятий Роспотребнадзора в 2014 году

Вид деятельности	Количество проверок			Доля внеплановых проверок
	плановые	внеплановые	всего	
Деятельность платежных агентов	3	15	18	83%
Микрофинансовая деятельность	66	57	123	46%
Страховая деятельность	26	266	292	91%
Банковская деятельность	243	894	1137	79%

Источник: Роспотребнадзор.

Доля проверок, по результатам которых были выявлены нарушения, в общем количестве проведенных проверок достигла в среднем 60%: нарушения выявлены в 318 из 365 плановых проверок (87%) и в 653 из 1 241 внеплановой проверки (53%). По банковской деятельности в 2014 году нарушения были выявлены в 693 из 1137 проверок (61%), по страховой деятельности – в 128 из 292 проверок (44%), деятельности платежных агентов – в 8 из 18 (44%), максимальная результативность проверок достигнута по контролю за деятельностью микрофинансовых организаций – в 85 из 123 (78%).

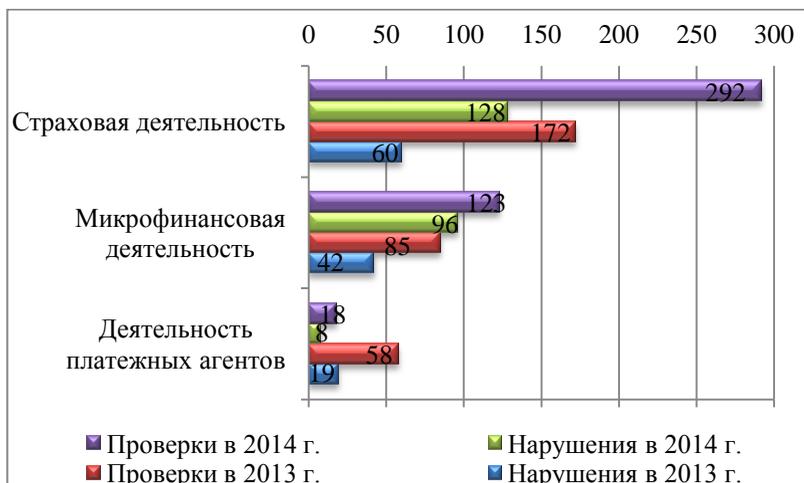
Соотношение количества проведенных проверок и выявленных в ходе них нарушений в 2013-2014 годах в разрезе видов финансовой деятельности (за исключением банковской деятельности) представлено на Рис. 5.6.

Всего по результатам проведенных в 2014 году проверок было выявлено 5 575 нарушений, что составляет 68% от аналогичного показателя в 2013 году. Это свидетельствует об активном участии в 2014 году Банка России в разрешении некоторых вопросов защиты прав потребителей на финансовых рынках, а также о необходимости ведения постоянного контроля Роспотребнадзором финансовых учреждений, ввиду того, что множество финансовых организаций продолжают практику включения в договоры об оказании финансовых

услуг отдельных положений, нарушающих права потребителей.

Порядка 50% выявленных нарушений (2 808 нарушений) было связано с неисполнением требований законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, за исключением Закона «О защите прав потребителей». В отношении статей данного закона, в том числе относящихся к нарушению прав потребителей на информацию об услугах, поставщиках услуг и ответственности за непредоставление такой информации, недействительности договора, условия которого ущемляют права потребителей, было выявлено 2 767 нарушений.

Рис. 5.6. Динамика количества проверок Роспотребнадзора и выявленных нарушений в страховых и микрофинансовых организациях, а также платежных агентов за 2013 – 2014 годы



Источник: Роспотребнадзор.

В 2014 году, как и в предыдущие два года, сохранилась тенденция к снижению количества проведенных административных расследований: с 721 в 2013 году до 672 в 2014 году (на 7%), исключение составил показатель количества административных расследований в сфере страховой деятельности (увеличение почти в 3 раза – с 55 до 148 административных расследований).

Доля протоколов, составленных по результатам административных расследований, в общем числе протоколов об административном правонарушении составляет 31% (29% в 2013 году).

Эффективность административных расследований имеет положительную динамику. Свидетельством этого может служить, в частности, доля расследований, в ходе которых установлены нарушения, увеличилась с 64% в 2010 году до 80% в 2014 году (539 из 672 административных расследований).

По фактам нарушений, выявленных Роспотребнадзором в результате проведения административных расследований, в 2014 году было выдано 686 предписаний, что составляет 71% от общего количества проверок, по результатам которых были выявлены нарушения (961 проверка), из них 456 в адрес банков (66%), 62 в адрес микрофинансовых организаций (9%), 4 в адрес платежных агентов (0,6%) и 100 в адрес страховщиков (15%).

По сравнению с 2013 годом число предписаний, выданных по фактам нарушений, выявленных по результатам проверок, в целом сократилось на 13 % (с 791 до 686 предписаний в 2014 году) в основном за счет проверок деятельности банков при двукратном увеличении количества предписаний по страховой деятельности (с 32 до 100 предписаний в 2014 году); число составленных протоколов об административном правонарушении возросло на 7% (с 2 063 до 2 199 в 2014 году); число дел о привлечении к административной ответственности, направленных на рассмотрение в суды, выросло на 11% (с 335 в 2013 году до 372 в 2014 году).



Динамика и соотношение основных показателей в 2014 году свидетельствует о совершенствовании контрольной деятельности Роспотребнадзора в целом. При этом остаются актуальными задачи дальнейшего укрепления взаимодействия Роспотребнадзором как с участниками финансовыми рынка, так и со всеми сторонами, заинтересованными в защите прав потребителей финансовых услуг.

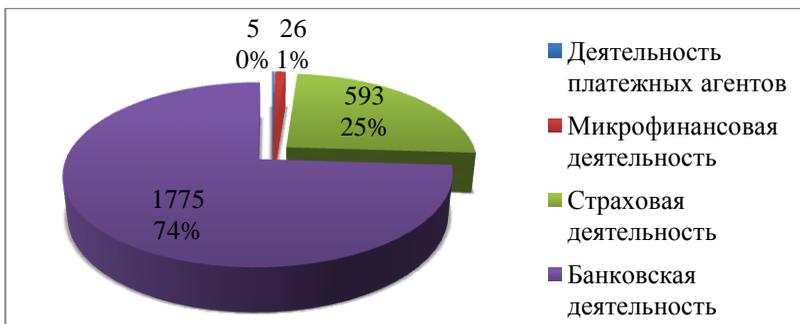
5.3. Судебная практика

В 2014 году Роспотребнадзором было выдано 2 432 заключения в судах по делам о защите прав потребителей финансовых услуг, что на 12% меньше, чем в 2013 году. По банковской деятельности процент снижения количества заключений в судах составил за 2014 год 21% (с 2 259 в 2013 году до 1 775 в 2014 году). При этом в 2014 году, как и в

2013 году, сохранился рост количества заключений по договорам страхования – за год Роспотребнадзором было дано 595 таких заключения против 502 заключений в 2013 году (на 18%). (Рис. 5.7).

В целом, анализируя соотношение количества данных Роспотребнадзором заключений по делу в судах с общим количеством письменных обращений потребителей, следует отметить, что в 2014 году на судебный уровень было вынесено каждое 9 обращение (как в целом по деятельности на финансовом рынке, так и по банковской деятельности), по страховой деятельности – каждое 11 обращение, по микрофинансовой деятельности – каждое 17, а по деятельности платежных агентов – только каждое 150 обращение.

Рис. 5.7. Структура заключений в судах по делам о защите прав потребителей в разрезе видов финансовой деятельности



Источник: Роспотребнадзор.

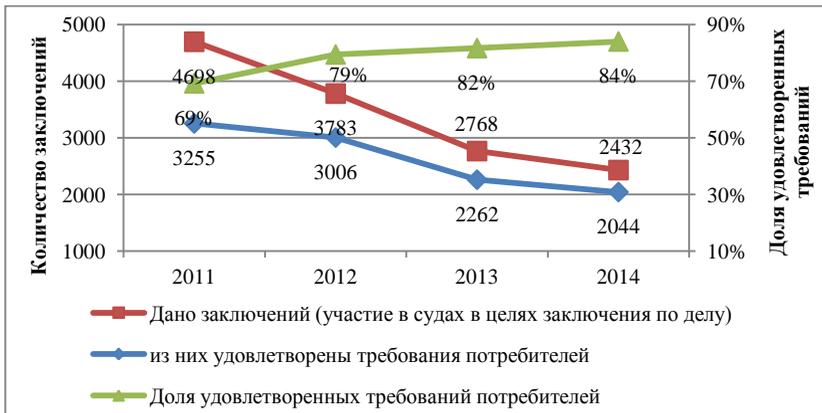
Что касается доли удовлетворенных требований потребителей в общем объеме дел, по которым Роспотребнадзор участвовал в целях дачи заключения по делу, то в 2014 году в пользу потребителя было выиграно 84% таких дел. Динамика показателей Роспотребнадзора в части дачи заключений по делу представлена на Рис. 5.8.

Однако наблюдается негативная тенденция к сокращению количества поданных Роспотребнадзором исков в защиту прав потребителей: по сравнению с 2013 годом сокращение составило 20% (60 исков). Одновременно с этим, доля поданных Роспотребнадзором судебных исков, которые разрешились в пользу потребителей, увеличилась на 5%. Если в 2013 году эта доля составляла 68%, то в 2014 году 73% таких судебных споров разрешились в пользу потребителей. По поданным Роспотребнадзором искам в пользу потребителей за 2014 год было присуждено 15,1 млн. руб., в том числе

536 тыс. руб. в качестве компенсации морального вреда.

Статистика Верховного Суда Российской Федерации также свидетельствует о тенденции сокращения количества судебных исков в защиту прав потребителей финансовых услуг. За 2014 год в суды поступило 98,1 тыс. гражданских дел о защите прав потребителей, связанных с претензиями по договорам с финансово-кредитными учреждениями, что на 20% меньше, чем в 2013 году. При этом доля дел, по которым требования потребителей были удовлетворены, в общем количестве рассмотренных с вынесением решения дел, за 2013 год также снизилась до 75% (в 2013 году данный показатель составлял 85%).

Рис. 5.8. Динамика количества заключений по делу, подготовленных Роспотребнадзором, в том числе динамика количества и доли удовлетворенных судом требований потребителей за период с 2011 года по 2014 год



Источник: Роспотребнадзор.

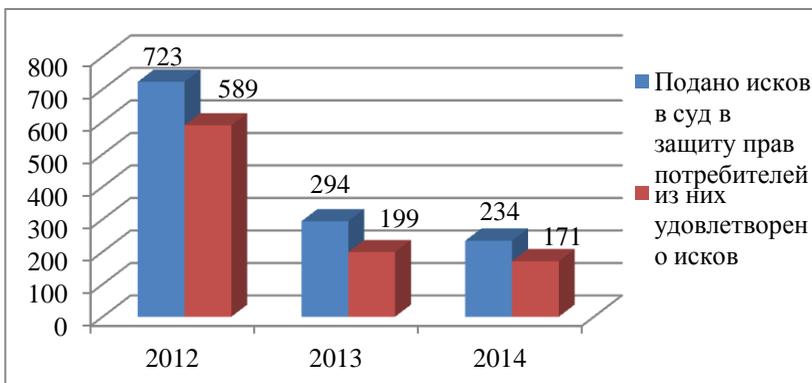
Анализ судебной практики за 2014 год позволяет сделать вывод о том, что наибольшее количество судебных исков, по которым решения были приняты в пользу потребителей, было связано с включением финансово-кредитными учреждениями в кредитные договора условий, нарушающих права потребителей (Таблица 5.3).

Необходимо обратить внимание на то, что при наличии документированного согласия потребителя на участие в программе страхования жизни и здоровья при подписании кредитного договора

отдельные суды не признают включение в договор обязательств по оплате страхового взноса как нарушение прав потребителей финансовых услуг.

К примерам судебной практики по данному вопросу следует отнести Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.04.2014 по делу № А56-58920/2013, Апелляционное определение Самарского областного суда от 02.09.2014, Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 10.04.2014 по делу № 33-3819/2014, Апелляционное определение Верховного суда Республики Хакасия от 16.09.2014 по делу № 33-2125/2014, Апелляционное определение Челябинского областного суда от 19.09.2014 по делу № 11-9503/2014 и др.

Рис. 5.9. Динамика показателей Роспотребнадзора в части подачи исков в суд за 2012 – 2014 годы



Источник: Роспотребнадзор.

По итогам 2014 года данная проблематика становится одной из актуальных задач, которые предстоит решить в 2015 году. Так, Роспотребнадзор планирует решить вопрос обеспечения права потребителей на свободный выбор услуг посредством внесения соответствующих изменений в статью 16 Закона «О защите прав потребителей» и Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в рамках реализации Плана мероприятий («дорожной карты») «Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 1293-р» (пункт 34).

Центральный банк Российской Федерации и ФАС предлагают три варианта смягчения условий отказа от дополнительной страховки при кредитовании потребителей. Первый предусматривает двухнедельный «период охлаждения», в течение которого гражданин может отказаться от приобретенной страховки и получить обратно 100% уплаченной премии; второй – страховка вступает в силу через две недели после подписания договора, в течение которых клиент может от нее отказаться; третий – дать право заемщику отказаться от страховки, когда он захочет, но расчет возвращаемой страховщиком суммы будет производиться с учетом фактического времени пользования страховкой¹³⁵.

Таблица 5.3. Наиболее часто встречающиеся условия договора кредитного займа, послужившие основанием для принятия решения в пользу потребителей финансовых услуг в 2014 году

Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг	Примеры судебной практики
Право банка в одностороннем порядке изменять условия и (или) тарифы заключенных договоров	Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2014 по делу № 307-АД14-1846, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 14.05.2014 по делу № А45-11571/2013, Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2014 по делу № А62-1902/2014 и др.
Условия и санкции за досрочное погашение займа (кредита)	Постановление четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2014 по делу № А44-5423/2013, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.04.2014 по делу № А57-12885/2013, Апелляционное определение Омского областного суда от 04.06.2014 по делу № 33-3497/2014 и др.

¹³⁵ СМИ: В России позволят бесплатно отказаться от страховки при получении потребительских кредитов // Автономная некоммерческая организация «ТВ-Новости» <http://russian.rt.com> . – 20.04.2015.

Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг	Примеры судебной практики
Обязательная уплата соответствующих комиссий и плат, предусмотренных тарифами банка	Постановление ФАС Поволжского округа от 01.07.2014 по делу № А06-6068/2013, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2014 № 12АП-10470/2014, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2014 по делу № А12-19658/2014, Определение Санкт-Петербургского городского суда от 10.09.2014 № 33-12276 и др.
Уступка права требования по обязательствам, возникшим между банком и гражданином-потребителем, третьему лицу, не являющемуся субъектом банковской деятельности, без согласия заемщика	Апелляционное определение Белгородского областного суда от 19.08.2014 № 33-3346/2014, Апелляционное определение Верховного Суда Республики Хакасия от 01.07.2014 по делу № 33-1455/2014, Апелляционное определение Омского областного суда по делу № 33-2027/2014 и др.
Уплата комиссии за выдачу справок о состоянии задолженности и произведенных платежах, размере основного долга и остатке задолженности по выплате процентов за пользование кредитом	Постановление ФАС Центрального округа от 03.07.2014 по делу № А48-4263/2013, Постановление ФАС Центрального округа от 23.06.2014 по делу № А48-3597/2013, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 01.08.2014 по делу № А33-22014/2013 и др.

Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг	Примеры судебной практики
Право банка при отсутствии средств на счете в безакцептном порядке списывать суммы задолженности клиента с других счетов клиента, открытых у кредитора	Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.01.2014 по делу № А19-2269/2013, Постановление ФАС Уральского округа от 20.02.2014 № Ф09-385/14 по делу № А71-4333/2013, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2015 № 11АП-19772/2014 по делу № А55-12641/2014 и др.
Ограничение права заемщика на альтернативную подсудность	Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.05.2014 № 17АП-2258/2014-АК по делу № А60-44652/2013, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.04.2014 № 18АП-3406/2014 по делу № А07-16521/2013, Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.01.2014 № 18АП-13537/2013 по делу № А07-17263/2013 и др.
Обязательства по оплате страхового взноса за страхование жизни и здоровья заемщика	Постановление ФАС Поволжского округа от 18.03.2014 по делу № А06-2356/2013, Постановление ФАС Уральского округа от 12.03.2014 № Ф09-1067/14 по делу № А76-8365/2013, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2014 № 09АП-3948/2014 по делу № А40-162051/2013, Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 08.12.2014 по делу № 3311549/2014, Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 13.05.2014 по делу № 33-2831/2014, Апелляционное определение Верховного Суда Республики Башкортостан от

Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг	Примеры судебной практики
	20.11.2014 по делу № 33-16380/2014 и др.

В связи с принятием Федерального закона от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», вступившего в силу с 1 июля 2014 года и законодательно закрепляющего общие и индивидуальные условия, которые должны содержаться в договоре кредитования, указанные выше нарушения прав потребителей должны были быть сведены к минимуму в 2014 году, однако на практике это произошло не в полном объеме.

Постановлениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» и от 27.06.2013 № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан», подтверждена позиция, согласно которой к отношениям, вытекающим из договора страхования, как личного, так и имущественного (КАСКО, ОСАГО), с участием гражданина в части, не урегулированной специальными законами, должны применяться общие правила закона «О защите прав потребителя», такие как взыскание морального вреда, штрафа, альтернативная подсудность, освобождение от уплаты государственной пошлины.

У судов общей юрисдикции с 2013 года сохраняется тенденция тотального удовлетворения исков клиентов страховых компаний (в т.ч. по договорам ОСАГО И КАСКО), хотя вопрос применения законодательства о защите прав потребителей к отношениям страхования по-прежнему остается актуальным и вызывает различное толкование правоприменительными органами, о чем можно судить на примере следующих решений правоприменительных органов: Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 22.08.2014 по делу № 33-4930/14, Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2014 по делу № А41-56892/13, определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.05.2014 № 32-КГ14-2 и другие. В целях обеспечения единства практики применения судами законодательства, регулирующего отношения в области обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации от 29.01.2015 № 2 «О применении судами законодательства об обязательном

страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» были даны разъяснения о правовом регулировании отношений в данном вопросе.

В 2014 году судами было вынесено 1 853 постановлений о назначении административного наказания, что на 16% больше, чем в 2013 году (1 595 постановления). Как и ранее, основной мерой пресечения является наложение административного штрафа (1 767 постановлений, или 95%), а в остальных случаях (86 постановлений) было вынесено предупреждение. Общая сумма наложенных административных штрафов за 2014 год составила 17,5 млн руб. (прирост 14%); сумма взысканных административных штрафов – 13 млн руб. (74% от наложенных административных штрафов). При этом, несмотря на незначительное уменьшение в 2014 году доли уплаченных штрафов в общем объеме наложенных штрафов по сравнению с 2013 годом с 75% до 74%, суммарный объем невзысканных назначенных штрафов вырос – если в 2013 году было невзыскано 3,9 млн. руб., то за 2014 год эта сумма составила 4,6 млн. руб.

В 2013 году было вынесено 490 представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, что на 12% больше аналогичного показателя 2013 года. В суды было направлено 372 дел о привлечении к административной ответственности (на 11% больше), при этом решение о назначении административного наказания было принято по 178 делам, что составляет 48% (44% в 2013 году).

В отношении отмененных судом первой инстанции постановлений по делу об административном правонарушении за 2010-2014 году следует отметить, что количество таких постановлений из года в год меняется незначительно (в среднем 88 отмененных постановлений в год, или 18% в общем объеме обжалованных постановлений по делу об административном правонарушении).

Следует отметить, что за период 2010-2014 годов доля вынесенных судом второй инстанции постановлений в пользу Роспотребнадзора в общем объеме предъявленных апелляционных жалоб на решения суда остается значительной – 75% в 2014 году, или 167 вынесенных постановлений в пользу Роспотребнадзора из 223 предъявленных апелляционных жалоб (в сравнении с предыдущими годами доля таких постановлений составляла 64% и 77% в 2010 и 2011-2012 годах соответственно) (Рис. 5.10). Рассматривая статистику кассационных жалоб и решений суда третьей инстанции в пользу Роспотребнадзора, необходимо отметить, что произошло значительное уменьшение доли таких решений в относительном выражении. Так, за 2014 году в пользу

Роспотребнадзора было вынесено 14 решений из 25, рассмотренных судами третьей инстанции, или 56% (76% в 2013 году). Данное значение близко к уровню 2012 года.

В качестве успешной работы Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг целесообразно привести показательные примеры судебной практики в 2014 году.

Справочно: Одним из типичных нарушений банковских организаций при заключении кредитных договоров с физическими лицами является включение в указанный договор условий безагентного списания денежных средств с любых открытых в банке счетов клиента в счет погашения его денежных обязательств по кредитному договору, а также исключение из договора права потребителя на альтернативную подсудность.

Примером подобных нарушений может служить Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.10.2014 № 09АП-37530/2014 по делу № А40-75506/14 по рассмотрению жалобы ЗАО «Банк Русский Стандарт» к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Брянской области (оспаривание постановления о привлечении к административной ответственности).

Как указал суд, условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законодательством. Согласно пункту 2 статьи 854 Гражданского кодекса Российской Федерации списание денежных средств со счета осуществляется банком на основании распоряжения клиента. Без распоряжения клиента списание денежных средств, находящихся на счете, допускается по решению суда, а также в случаях, установленных законом или предусмотренных договором между банком и клиентом.

Согласно пункту 3.1 Положения Центрального банка Российской Федерации от 31.08.1998 № 54-П «О порядке предоставления (размещения) кредитными организациями

денежных средств и их возврата (погашения)» возврат размещенных банком денежных средств и уплата процентов по ним производятся путем перечисления средств со счетов заемщиков на основании их письменных распоряжений, перевода через органы связи или кредитора на основании приходного кассового ордера.

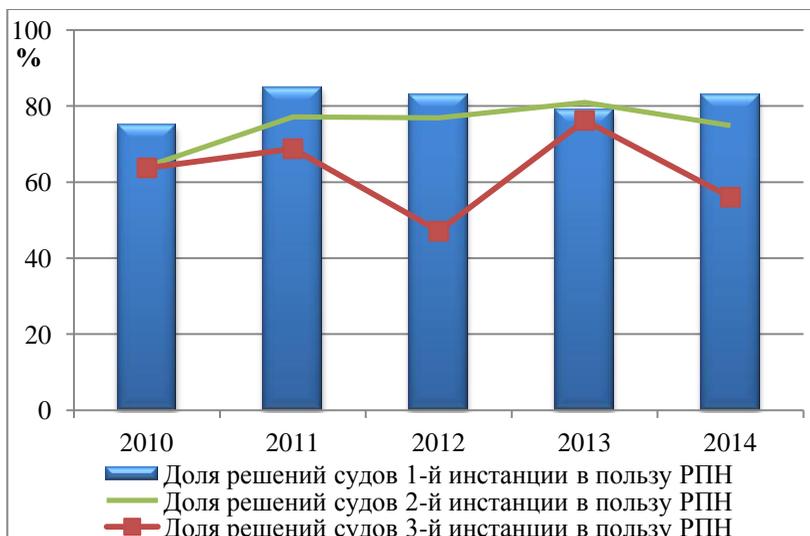
Из положений Гражданского кодекса Российской Федерации (параграфы 1, 2 главы 42, главы 45) следует, что договор банковского счета и договор кредита являются самостоятельными видами договоров, поэтому списание денежных средств со счета клиента без его распоряжения допускается только в случаях и по основаниям, прямо предусмотренным в договоре банковского счета, с указанием конкретных банковских счетов. Между тем, в вышеперечисленных кредитных договорах, заключаемых Банком с заемщиками, указанные обстоятельства не предусмотрены.

Таким образом, включение в кредитные договоры условия о возможности безацептного списания банком денежных средств заемщика, противоречит приведенным нормам, нарушает права потребителя, поскольку предоставляет банку право бесспорного распоряжения денежными средствами клиента на его счете и противоречит ст. 35 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда; статье 854 Гражданского кодекса Российской Федерации, указывающей на то, что списание денежных средств со счета осуществляется банком на основании распоряжения клиента; не соответствует требованиям пункту 1 статьи 16 Закона Российской Федерации.

В отношении нарушения права выбора подсудности возникающих между потребителем и банком споров суд постановил, что согласно части 7 статьи 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и пункту 2 статьи 17 Закона о защите прав потребителей право выбора суда (между несколькими судами, которым согласно указанным

нормам подсудно дело) принадлежит истцу, а любое ограничение этого права ущемляет права потребителя. Договорная подсудность, практикуемая кредитными организациями при кредитовании потребителей, является элементом договорных общегражданских правоотношений и противоречит требованиям законодательства России о защите прав потребителей. Таким образом, законодательством установлена альтернативная подсудность споров, вытекающих из отношений в сфере защиты прав потребителей. Указанная норма носит императивный характер и в силу статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации не может быть изменена сторонами. Именно потребителю, являющемуся слабой стороной в отношениях с исполнителем услуг, при предъявлении иска к исполнителю предоставлено право выбора.

Рис. 5.10. Динамика изменения отдельных показателей административной деятельности Роспотребнадзора в банковской сфере



Источник: Роспотребнадзор.



В 2014 году результаты административной деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг следует признать в целом положительными, принимая во внимание такие показатели, как решения судов, вынесенных в пользу ведомства, доля удовлетворенных исков, количество заключений по делу, подготовленных Роспотребнадзором, и ряд других показателей.

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

Информирование населения по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг входит в число приоритетных задач Роспотребнадзора. Первый подраздел данного раздела включает в себя анализ статистических данных просветительской деятельности Роспотребнадзора, а также подведомственных ему организаций. Во втором подразделе содержатся результаты реализации просветительской функции Роспотребнадзора в рамках участия в Проекте Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». В третьем подразделе описан процесс разработки проектов ведомственных стандартов консультирования потребителей финансовых услуг. В четвертом подразделе представлена лучшая практика по консультированию и информированию потребителей финансовых услуг, сложившаяся в 2014 году в консультационных центрах для потребителей.

6.1. Реализация просветительской функции Роспотребнадзора через систему консультационных центров для потребителей

Консультационные центры для потребителей, созданные на базе федеральных бюджетных учреждений здравоохранения, призваны обеспечить реализацию просветительской функции Роспотребнадзора по предоставлению необходимой информации и консультаций потребителям финансовых услуг. В субъектах Российской Федерации работают консультационные центры и пункты, которые разъясняют населению их права и обязанности как потребителей, а также вопросы правоприменительной практики в финансовой сфере. В 2014 году количество консультационных пунктов значительно сократилось – с 630 на начало 2014 года до 580 на начало 2015 года. Численность специалистов, занятых в консультационных пунктах, в 2014 году в сравнении с 2013 годом сократилось на 9% и составила 811 человек.

Общее количество предоставленных в 2014 году финансовых консультаций по сравнению с 2013 годом увеличилось на 44,6% и составило 14 205. Доля финансовых консультаций в общем объеме предоставленных консультаций составила 4,5%, что выше показателя

2013 года, который составлял 3,4%. Количество финансовых консультаций специалистов консультационных центров увеличилось на 36% и составило 8 215. Число финансовых консультаций в консультационных пунктах увеличилось до 5 990, или на 58% в сравнении с 2013 годом (3 787). Тем не менее, учитывая значительное увеличение консультаций в консультационных пунктах, количество консультаций, проведенных в консультационных центрах, выше количества консультаций, предоставленных консультационными пунктами на 37%.

Анализируя показатели личных консультаций граждан и консультаций по телефону, необходимо отметить, что произошло увеличение личных обращений потребителей на 41% (всего 6 877 консультаций). В то же время консультации по телефону выросли на 47%. Становятся более востребованными и консультации с использованием электронных коммуникаций, которые с 2012 года увеличились на 40%. Однако не все потребители обладают возможностью доступа к электронным услугам. Именно этим и следует объяснить относительно невысокую долю данного вида консультаций в общем объеме предоставленных консультаций, несмотря на то что более 90% сайтов консультационных центров имеют возможность приема обращений, жалоб и предложений. Следует отметить, что в 2012 году рост таких обращений составлял 96% (всего 220 обращений), а в 2013 году он равнялся 13,2% (всего 249 обращений). В 2014 году он уже составил 23,3% (всего 370 обращений). Доля подобных обращений в общем объеме увеличилась на 3,7% по сравнению с 0,5% в 2013 году и 2% в 2012 году. Лидером по данному показателю остается Амурская область с 51 обращением. Второе место занимает Алтайский край с 31 обращением.

Итоги опроса консультационных центров для потребителей, проведенного консультантами ООО «ФБК», показали, что 55% консультаций были предоставлены потребителям банковских услуг. Второе место занимают страховые услуги (30%). Консультации по микрофинансовым организациям составляют 6%. Остальное приходится на прочие финансовые услуги (9%). Подавляющее число консультаций было связано с условиями кредитных договоров (41%), а также страховых договоров (33%). Консультации, связанные с коллекторской деятельностью, составили лишь 2%.

В 2014 году практика использования «горячих линий» была распространена на 93% шире, чем в 2013 году. Было проведено 222 линии, 35,5% из которых были проведены консультационными центрами. Отметим, что около 40% регионов используют данную

практику в своей деятельности.

Около 62% роста составили публикации и выступления, проведенные консультационными центрами и пунктами. При этом более 67% пришлось на публикации и выступления на их сайтах и только 32% – на публикации в печатных СМИ, а также выступления на радио и телевидении. Таким образом, информационные порталы консультационных центров и пунктов являются одними из главных источников необходимой потребителям информации. Поэтому их дальнейшее развитие будет способствовать облегчению понимания гражданами особенностей финансовых услуг, а также общей ситуации на рынке.

Значительно выросло количество проведенных мероприятий при осуществлении консультационными центрами просветительской деятельности. Так, в 2014 году их рост составил 163,6% и достиг 899 мероприятий. Главным образом он был обеспечен увеличением мероприятий семинарского характера (85%). Данный показатель свидетельствует об усилении деятельности по финансовому просвещению населения, хотя и не достигает показателя 2012 года (1176 мероприятий). Следует также отметить, что количество распространяемых в ходе образовательных мероприятий методических материалов снизилось на 11% и достигло 404.

Количество проведенных экспертиз и сравнительных оценок финансовых услуг, которое является одним из показателей качества предоставления финансовых услуг, возросло на рекордные 184% и составило 179 экспертиз. Наибольшее количество экспертиз (70%) проводилась для целей контроля в сфере защиты прав потребителей. Показатель работы в данном направлении увеличился в 25 раз по сравнению с 2013 годом, что следует расценивать как положительную динамику в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг. Тем не менее, количество экспертиз, проведенных по заявлениям самих потребителей, снизилось на 12% (51 экспертиза) по сравнению с показателем 2013 года (58 экспертиз). Подобная разница может быть объяснена результатом профессиональной работы специалистов консультационных центров и пунктов, которые, обладая необходимыми навыками и компетенциями, экспертным путем определяют необходимые для проверки условий предоставления финансовых услуг.

В Таблице 6.1. представлены основные направления деятельности консультационных центров и пунктов в регионах России по просвещению потребителей финансовых услуг в 2014 году.

Таблица 6.1. Просветительская деятельность консультационных центров и пунктов в субъектах Российской Федерации¹³⁶

Направления просветительской деятельности	Комментарий
Консультирование потребителей финансовых услуг	Безусловным лидером по количеству финансовых консультаций, как и в 2013 году осталась Свердловская область (1 518 или 41% прироста). При этом она провела максимальное число консультаций по телефону (608), прирост которых составил 45%, а также консультаций с использованием электронных коммуникаций (33). Вслед за ней выступает Краснодарский край с 1 213 консультациями и Республика Татарстан, увеличившая количество консультаций на 10,5% (566). Второе место по телефонным консультациям занимает Краснодарский край (478), третье – Республика Татарстан (441). Консультации по финансовым услугам не проводились только в Чукотском автономном округе.
Подготовка проектов документов по результатам консультаций потребителей финансовых услуг	По результатам проведенных консультаций было подготовлено 1 850 проектов документов, что на 21,3% больше, чем в 2013 году. При этом претензии составили 56% проектов документов, в их общем объеме они увеличились на 24,2% по сравнению с 2013 годом (1 030 и 829 соответственно). Доля исковых заявлений в объеме подготовленных документов снизилась незначительно с 31 до 29%, что подтверждает прошлогоднюю тенденцию по снижению данного показателя. Проекты обращений в органы надзора составили 216, или 30,9% прироста. Проекты документов активно готовились в Свердловской области (237), Краснодарском крае (162) и Алтайском крае (114), который потеснил Республику Татарстан, входившую с тройку

¹³⁶ Приведены статистические данные консультационных центров и пунктов за 2014 год.

Направления просветительской деятельности	Комментарий
	<p>лидеров по данному показателю. Максимальное число претензий было составлено в Свердловской области (102), что еще раз подтвердило ее лидерское положение в вопросах консультирования потребителей финансовых услуг. Алтайский край подготовил 81 претензию, в то время как Краснодарский край составил 79 претензий. Смоленская область составила наиболее количество исков. Наибольшее количество проектов обращений в органы надзора было составлено Калининградской областью (36). Свердловская область, Республика Татарстан и Краснодарский край не проводили данной работы в течение года.</p>
<p>Экспертиза и сравнительная оценка финансовых услуг</p>	<p>Экспертиза и сравнительная оценка финансовых услуг пока не является распространенной формой просветительской деятельности в регионах России. Шесть субъектов федерации проводят подобную работу. Около 40% экспертиз и оценок приходится на долю Липецкой области (71), более 30% – на Республику Северную Осетию-Аланию. Остальные регионы занимают незначительную долю по данному показателю.</p>
<p>Публикация материалов и выступлений по вопросам финансовых услуг</p>	<p>Количество опубликованных материалов и выступлений увеличилось в 2014 году на 61,8%. Лидером по количеству публикаций стала Астраханская область, разместившая 195 материалов, 174 были размещены на сайте и 21 – в печатных СМИ, радио и телевидении. Второе место занимает Пермский край с 88 публикациями. Необходимо отметить, что 20 регионов не вели данную деятельность в 2014 году.</p>
<p>Проведение «горячих линий»</p>	<p>Наибольшее количество линий было проведено в Чувашской Республике (37), Республике Татарстан (31), а также</p>

Направления просветительской деятельности	Комментарий
	Пермском крае (22). Согласно результатам опроса 25,6% консультационных центров используют данную практику на регулярной основе, в то же время единичные линии проводят 51,2% консультационных центров.
Проведение «круглых столов», конференций, семинаров и иных видов обучения	Наибольшее количество образовательных мероприятий провела Омская область (193). Ростовская и Саратовская области провели 81 и 78 мероприятий соответственно. Примерно одинаковое количество специалистов консультационных центров и пунктов (46 и 54% соответственно) принимают участие в образовательных мероприятиях по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг. Согласно результатам опроса 41,5% консультационных центров регулярно обеспечивают повышение квалификации сотрудников центров, что повышает качество предоставляемых консультаций.
Разработка методических материалов	Алтайский край разработал наибольшее количество методических материалов (32), что заметно ниже лидера прошлого года, Калужской области (102). Воронежская и Омская области подготовили 28 и 24 методических материала соответственно. Потребители финансовых услуг крайне заинтересованы в подобных материалах, которые позволяют им в сжатой форме ознакомиться с особенностями тех или иных финансовых услуг. Однако резкое снижение количества методических материалов может свидетельствовать об их не востребованности гражданами в силу формального изложения, не адаптированного для групп населения с различным уровнем финансовой и правовой подготовки.

61,27% консультаций потребителей финансовых услуг от общего их числа в Российской Федерации оказано в 21 консультационном центре. В Таблице 6.2. представлены результаты консультирования потребителей финансовых услуг (по показателю «количество оказанных консультаций») в этих консультационных центрах для потребителей.

Таблица 6.2. Наилучшие показатели консультирования потребителей финансовых услуг (количество оказанных консультаций) в отдельных консультационных центрах для потребителей¹³⁷

№	Консультационный центр для потребителей на базе регионального учреждения Роспотребнадзора	Количество консультаций в сфере оказания населению финансовых услуг	Соотношение в общем объеме консультаций, проведенных соответствующим учреждением Роспотребнадзора	Соотношение в общем объеме проведенных консультаций в сфере финансовых услуг по Российской Федерации
1.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Свердловской области»	1518	8,9%	10,6%
2.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Краснодарском крае»	1213	7,09%	8,5%
3.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Республике Татарстан (Татарстан)»	566	4,6%	3,9%
4.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Алтайском крае»	562	4%	3,9%
5.	ФБУЗ «Центр	455	7,1%	3,2%

¹³⁷ Таблица составлена Центром координации и методической поддержки развития консультационных центров для потребителей.

№	Консультационный центр для потребителей на базе регионального учреждения Роспотребнадзора	Количество консультаций в сфере оказания населению финансовых услуг	Соотношение в общем объеме консультаций, проведенных соответствующим учреждением Роспотребнадзора	Соотношение в общем объеме проведенных консультаций в сфере финансовых услуг по Российской Федерации
	гигиены и эпидемиологии в Амурской области»			
6.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Пермском крае»	372	4,5%	2,6%
7.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Красноярском крае»	371	19,4%	2,6%
8.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Оренбургской области»	342	3,7%	2,4%
9.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Ростовской области»	324	5,2%	2,2%
10.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Республике Хакасия»	309	6,3%	2,1%
11.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Омской области»	307	4,1%	2,1%
12.	ФБУЗ «Центр гигиены и	299	7,07%	2,1%

№	Консультационный центр для потребителей на базе регионального учреждения Роспотребнадзора	Количество консультаций в сфере оказания населению финансовых услуг	Соотношение в общем объеме консультаций, проведенных соответствующим учреждением Роспотребнадзора	Соотношение в общем объеме проведенных консультаций в сфере финансовых услуг по Российской Федерации
	эпидемиологии в Республике Бурятия»			
13.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Новосибирской области»	286	7,03%	2,01%
14.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Волгоградской области»	263	6,7%	1,8%
15.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Новгородской области»	256	5,6%	1,8%
16.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Тюменской области»	244	3,4%	1,7%
17.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Воронежской области»	240	8,07%	1,6%
18.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Челябинской области»	236	4,5%	1,66%
19.	ФБУЗ «Центр	234	4,2%	1,6%

№	Консультационный центр для потребителей на базе регионального учреждения Роспотребнадзора	Количество консультаций в сфере оказания населению финансовых услуг	Соотношение в общем объеме консультаций, проведенных соответствующим учреждением Роспотребнадзора	Соотношение в общем объеме проведенных консультаций в сфере финансовых услуг по Российской Федерации
	гигиены и эпидемиологии в Иркутской области»			
20	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Тверской области»	222	2,3%	1,5%
21.	ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Кемеровской области»	212	5,9%	1,4%



Роспотребнадзор эффективно реализует просветительскую функцию через консультационные центры для потребителей в регионах России посредством консультирования, подготовки проектов документов по результатам таких консультаций, размещения информационных материалов, помощи в подготовке исковых заявлений, проведении конференций, круглых столов, разработке методических материалов, а также проведении экспертиз и сравнительных оценок. Приведенные показатели работы консультационных центров для потребителей в 2014 году убедительно свидетельствуют о рациональности созданной на региональном уровне системы для эффективного выполнения просветительской функции Роспотребнадзора.

6.2. Реализация просветительской функции Роспотребнадзора в рамках Проекта Минфина России и МБРР

Проект Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» осуществляется в России с апреля 2011 года и был рассчитан на 5 лет. В 2014 году всеми заинтересованными сторонами было принято решение о пролонгации этого масштабного Проекта. Национальный масштаб Проекта обуславливает его реализацию с участием большинства государственных органов исполнительной власти, связанных с функционированием рынка финансовых услуг.

Роспотребнадзор активно участвует в реализации Проекта путем взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами в решении актуальных вопросов улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг. В 2014 году в рамках Проекта был осуществлен ряд важнейших мероприятий по решению принципиальных вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг, повышению уровня финансовой грамотности и расширению доступности финансовых услуг (Рис. 6.1.), в том числе:

- проведена оценка базового уровня финансовой грамотности населения в разрезе 3 целевых групп: школьники (14-16 лет); студенты дневных отделений высших и среднеспециальных учебных заведений; население с низким и средним уровнем дохода, включая активных и потенциальных потребителей финансовых услуг;
- разработана методика оценки эффективности и критерии анализа образовательных программ по повышению финансовой грамотности населения и развитию финансового образования;
- разработан веб-сайт в рамках реализации образовательных программ и информационной кампании по повышению финансовой грамотности;
- исследовано влияние мер, направленных на защиту прав потребителей финансовых услуг и расширение доступа к ним, на устойчивость финансовой системы России;
- разработаны и прошли апробацию модульные образовательные программы по повышению финансовой грамотности;
- в рамках дополнительных образовательных программ подготовлены 77 наименований учебно-методических материалов по развитию финансовой грамотности обучающихся общеобразовательных учреждений начального и среднего профессионального образования.

Рис. 6.1. Основные результаты информирования потребителей финансовых услуг в рамках Проекта Минфина России и МБРР



Мероприятия Проекта проводились не только на федеральном уровне, но и в 11 пилотных регионах Проекта.

В частности, в рамках региональных программ финансовой грамотности в Волгоградской области проведена оценка уровня финансовой грамотности потребителей на основе разработанных индикаторов финансовой грамотности, проведены круглые столы, мастер-классы, публичные лекции, деловые игры и викторины по вопросам финансовой грамотности. Были подготовлены учебные пособия и различного рода публикации по тематике финансового просвещения, уделялось особое внимание воспитанникам детских домов.

В Калининградской области были организованы образовательные курсы для «школ третьего возраста» (предпенсионного и пенсионного), а также военных пенсионеров. Проводились мастер-классы и семинары для взрослого населения, предпринимателей, неработающих граждан, а также педагогов, в целях внедрения образовательных программ по финансам в учебных заведениях.

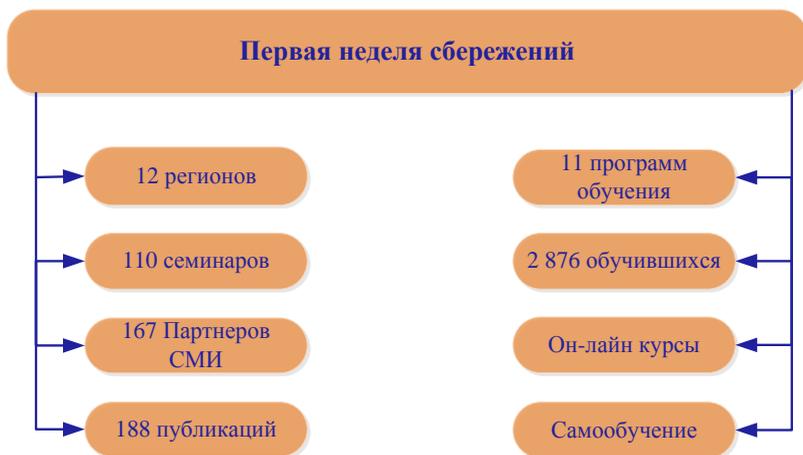
В рамках Проекта была проведена Первая неделя сбережений (31.10.2015-06.11.2015)¹³⁸, в которой приняли участие 12 регионов России: Московская область, Алтайский край, Архангельская область, Волгоградская область, Калининградская область, Краснодарский

¹³⁸ Сайт Всероссийской Недели Сбережений 31.10 – 06.11.2014 <http://sberden.ru>

край, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область, Ставропольский край, Республика Татарстан, Томская область (Рис. 6.2.).

Для потребителей были доступны 11 специальных программ обучения, он-лайн курс «Личные финансы», он-лайн лекции и семинары от ведущих российских экспертов, тренинги и тестирование, библиотека информационно-образовательных материалов для самообучения. Первая неделя сбережений широко освещалась в СМИ.

Рис. 6.2. Результаты Первой недели сбережений – 31.10.2014-06.11.2014.



В рамках Проекта был осуществлен запуск механизма поддержки местных инициатив в области повышения финансовой грамотности населения под неформальным названием «Фонд хороших идей» (www.goodideasfund.ru).

В результате первого раунда отбора местных инициатив (2013 год) было отобрано 19 проектов и запланировано проведение таких актуальных просветительских мероприятий, финансируемых из так называемого Фонда хороших идей, как:

- информационно-просветительская кампания, направленная на развитие ответственного потребительского поведения на финансовом рынке и защиты прав потребителей финансовых услуг среди молодежи (с помощью флешмобов и с использованием специально создаваемых видеороликов для

молодежи);

- повышение роли и эффективности традиционных СМИ и новых медиа в защите прав потребителей финансовых услуг – в рамках сибирской социальной сети для граждан, журналистов и правозащитников;
- информирование детско-молодежной аудитории о правах потребителей финансовых услуг с помощью анимационных видеоматериалов (мультфильмов) и конкурса знаний;
- разработка, проведение и последующее распространение обучающей интерактивной деловой игры по защите прав потребителей финансовых услуг для школьников (в рамках организаций дополнительного образования, в частности, домов культуры г. Москвы);
- информирование потребителей финансовых услуг о грамотном и безопасном пользовании современными платежными инструментами (с помощью двух документальных телефильмов – их премьерный показ прошел на телеканале «Россия 24» 6 декабря 2014 года).

Второй раунд отбора местных инициатив (2014 год) положил начало следующим актуальным просветительским мероприятиям Фонда хороших идей (Таблица 6.3.).

Таблица 6.3. Планируемые на 2015-2016 гг. просветительские мероприятия «Фонда хороших идей»

№ п/п	Номинация	Мероприятия
1.	Образовательные и просветительские мероприятия по тематике прав потребителей и ответственного потребительского поведения на финансовом рынке	Создание настольной игры для организации финансовых турниров
		Исследование по выявлению особенностей финансового поведения российских студентов и проведение информационно-просветительских мероприятий, направленных на формирование у них ответственного финансового потребительского поведения
		Моделирование взвешенного и ответственного потребительского

№ п/п	Номинация	Мероприятия
		<p>выбора на финансовом рынке (с привлечением нейропсихологического инструментария)</p> <p>Разработка информационных материалов о возможностях получения финансовой поддержки и о финансовых угрозах для людей, чьи родственники или они сами страдают тяжелыми и редкими заболеваниями</p> <p>Информирование об основах практических финансовых знаний для родственников заключенных, сотрудников системы исполнения наказаний и осужденных</p> <p>Программа «От финансовой грамотности к укреплению банковской системы», нацеленная на популяризацию системы обязательного страхования вкладов</p>
2.	Создание цифровых информационных ресурсов в помощь потребителям финансовых услуг	<p>Создание видео-азбуки для потребителей финансовых услуг</p> <p>Информационное освещение актуальных вопросов по соблюдению законодательства и защите прав потребителей финансовых услуг для людей старшего на информационном портале «50 ПЛЮС»</p> <p>Целевая интернет-страница для размещения информационных продуктов Роспотребнадзора, посвященных вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг (условное название – «Здоровые деньги»)</p> <p>«Кредитные истории» – игровой мини-сериал, посвященный вопросам грамотного пользования кредитными услугами для потребителей (с информационно-образовательными элементами)</p>

№ п/п	Номинация	Мероприятия
		Интерактивный интернет-практикум «Эффективность понимания договора с финансовыми организациями – практическая основа защиты своих интересов»

Для обмена накопленным в ходе реализации Проекта опытом по совершенствованию защиты прав потребителей финансовых услуг предусмотрено проведение конференций для сотрудников региональных управлений и консультационных центров Роспотребнадзора при участии представителей Минфина России, экспертов и консультантов Проекта, представителей потребительского сообщества, иностранных экспертов, а также других заинтересованных сторон.

Конференции проводятся ежегодно, начиная с 2014 года, на территории Калининградской области. Первая из запланированных конференций успешно прошла 10-11 декабря 2014 года.

В 2015-2016 годах будут созданы новые материалы и осуществлены запланированные в рамках Проекта мероприятия по повышению финансовой грамотности населения и развитию финансового просвещения, в том числе будут:

- созданы и распространены информационные продукты Роспотребнадзора по финансовым услугам, а именно буклеты, плакаты, брошюры, видеоролики, электронные презентации, материалы для олимпиад, конкурсов и иных мероприятий;
- разработана и апробирована система дистанционного обучения в области защиты прав потребителей финансовых услуг – с возможностью онлайн-ового и оффлайн-ового доступа к тематическим структурированным учебно-информационным материалам с любого устройства, а также проведения вебинаров и «живых презентаций» с участием российских и иностранных специалистов;
- создана полнофункциональная аутсорсинговая телефонная «горячая линия» Роспотребнадзора для потребителей финансовых услуг;
- разработан и внедрен специальный интернет-сайт для приема вопросов, обращений и жалоб потребителей финансовых услуг с возможностью получить ответ в установленные сроки и в достаточном объеме;

- закуплены и установлены во всех общественных приемных региональных управлений и в консультационных центрах Роспотребнадзора цифровые «информационные киоски» (терминалы) для последующей загрузки в них информационных продуктов и материалов по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг.



Роспотребнадзор продолжает успешную реализацию Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» в рамках своих компетенций по улучшению информирования, консультированию и распространению финансовых и правовых знаний среди населения. В своей работе ведомство использует различные подходы к потребителям финансовых услуг, которые зависят от конкретной группы населения с учетом пола, возраста и первоначального уровня подготовки. Поэтому проводимые просветительские мероприятия (лекции, деловые игры, конференции, видео материалы и др.) адаптируются для определенной категории потребителей и способствуют развитию их делового и ответственного подхода к выбору услуг и их поставщиков на финансовом рынке.

6.3. Разработка ведомственных стандартов консультирования потребителей финансовых услуг

Результаты проведенной диагностики структур Роспотребнадзора, имеющих отношение к защите прав потребителей в финансовой сфере¹³⁹, свидетельствуют о динамичном развитии системы информирования и консультирования потребителей, в том числе и потребителей финансовых услуг. Вместе с тем, в методике консультирования потребителей финансовых услуг сохраняются актуальные проблемы, требующие неотложного решения для дальнейшего повышения эффективности деятельности Роспотребнадзора и кардинального улучшения защиты прав

¹³⁹ Диагностика была проведена консультантами ООО «ФБК» в период август 2012 г.-апрель 2013 г. в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

потребителей финансовых услуг.

В 2011 году Центром координации и методической поддержки развития консультационных центров для потребителей во исполнение поручений Роспотребнадзора был разработан ряд документов по вопросам организационно-методического обеспечения деятельности консультационных центров и пунктов для потребителей. В числе указанных документов были подготовлены проекты ведомственных стандартов под общим наименованием «Единая методика консультирования потребителей финансовых услуг»¹⁴⁰ по следующим наиболее актуальным направлениям консультирования:

- заключение кредитного договора при условии обязательного страхования жизни и здоровья;
- оказание дополнительных платных услуг без согласия потребителя в форме взимания платежей за обслуживание ссудного счета, открываемого заемщику в рамках исполнения кредитного договора;
- включение в договор положений, устанавливающих право банка на одностороннее изменение условий кредитного договора;
- взыскание банком комиссии за предоставление кредита;
- взыскание банком неустойки за досрочное погашение кредита;
- включение в договор условий, нарушающих право потребителя на альтернативную подсудность.

Следует признать, что разработка ведомственных стандартов явилась крупным шагом вперед к созданию эффективной системы консультирования потребителей финансовых услуг. Однако существующая Единая методика консультирования потребителей финансовых услуг и соответствующие ведомственные стандарты требуют дальнейшего совершенствования для решения следующих основных проблем.

В связи с этим в 2014 году с учетом структуры существующей Единой методики консультанты ООО «ФБК» предложили установить следующую взаимосвязь методики и стандартов:

- рассматривать Единую методику консультирования потребителей финансовых услуг как общую «оболочку» для ведомственных стандартов консультирования, в которой изложены вопросы общего характера, типовые административные действия, осуществляемые в

¹⁴⁰ Проект.

ходе консультирования потребителей финансовых услуг, а также типовые формы представления результатов консультирования;

- ведомственные стандарты, за исключением нового стандарта «Восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов потребителей финансовых услуг», относить к конкретным направлениям консультирования (например, взыскание банком неустойки за досрочное погашение кредита, взимание банком комиссии за предоставление кредита, безакцептное списание денежных средств со счета и т.п.), при этом они должны рассматриваться как неотъемлемые составляющие Единой методики и содержать типовые разъяснения по установлению юридической основы дела, выбору соответствующей нормы права и принятию решения;
- ведомственный стандарт «Восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов потребителей финансовых услуг» рассматривать как исключение, поскольку он носит общий характер, содержит типовые подходы к защите и восстановлению прав потребителей финансовых услуг и может применяться совместно с любым другим ведомственным стандартом по конкретному направлению консультирования, кроме прочего, в указанном ведомственном стандарте предлагается разъяснить право потребителя на альтернативную подсудность;
- единая методика и ведомственные стандарты должна рассматриваться рассматривать как часть единой системы информирования и консультирования потребителей, реализуемой Роспотребнадзором, его территориальными органами и организациями.

При доработке Единой методики был сохранен подход, который применяется в существующей Единой методике в отношении понятия «консультирование потребителей финансовых услуг». Данный подход ограничивает «консультирование» предоставлением потребителям финансовых услуг разъяснений в вопросах защиты и/или восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов.

В соответствии с результатами дистанционного опроса, проведенного консультантами ООО «ФБК» в консультационных центрах для потребителей в декабре 2013 г. – феврале 2014 г., вопросы потребительского кредитования, оформления и исполнения кредитного договора с банком по-прежнему остаются наиболее актуальными для потребителей финансовых услуг. При этом существующие проекты ведомственных стандартов консультирования

потребителей финансовых услуг освещают лишь часть наиболее актуальных вопросов кредитования (Таблица 6.4).

Таблица 6.4. Отражение наиболее часто задаваемых вопросов кредитования в существующих проектах ведомственных стандартов консультирования потребителей финансовых услуг

Вопрос	Проект ведомственного стандарта
Выдача кредита при условии обязательного страхования жизни и здоровья заемщика	«Заключение кредитного договора при условии обязательного страхования жизни и здоровья»
Предоставление неполной (недоверной) информации об условиях кредитного договора	Отдельный проект отсутствует, частично различные аспекты проблемы рассмотрены в существующих проектах стандартов
Основные нарушения при начислении и уплате процентов по договору банковского вклада	Отдельный проект отсутствует
Включение в кредитный договор условий, ущемляющих права потребителей	Отдельный проект отсутствует, однако различные аспекты проблемы рассмотрены во всех существующих проектах стандартов
Взыскание банком комиссии за предоставление или за досрочное погашение кредита	«Взимание банком комиссии за предоставление кредита» «Взимание банком неустойки или комиссии за досрочное погашение кредита»
Уступка требования по кредитному договору третьим лицам (коллекторским агентствам)	Отдельный проект отсутствует

Помимо кредитования, к актуальным вопросам консультирования потребителей финансовых услуг специалистами консультационных центров были отнесены следующие вопросы (приведены в порядке убывания частоты обращений), по которым ведомственные стандарты консультирования в настоящее время отсутствуют:

- Оформление и использование банковских карт;
- Открытие и ведение банковских счетов физических лиц;
- Получение кредита через банковскую карту;
- Оформление и исполнение договора займа с микрофинансовой организацией;
- Страхование конкретных видов имущества и иные виды имущественного страхования;
- Осуществление расчетов по поручению физических лиц по их банковским счетам;
- Кредитование граждан ломбардами под залог принадлежащих гражданам вещей;
- Осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов, за исключением почтовых переводов.

С учетом результатов проведенного исследования наиболее актуальных проблем, с которыми потребители финансовых услуг обращаются в консультационные центры, предлагалось разработать следующие дополнительные ведомственные стандарты, включая разъяснения законодательства по соответствующим проблемам (Таблица 6.5):

Таблица 6.5. Предлагаемые дополнительные ведомственные стандарты консультирования как часть Единой методики консультирования потребителей финансовых услуг

Наименование стандарта	Основные нарушения прав потребителей
I. Договор банковского вклада	1. Банк не представляет потребителю информацию, свидетельствующую о его надежном финансовом положении и об участии в системе страхования вкладов; 2. Банк отказывается выдать типовую форму договора; 3. Банк предоставляет неполную/недостоверную информацию об условиях вклада; 4. Банк включает в договор условие о возможности уменьшить процент по вкладу в одностороннем порядке; 5. Банк некорректно начисляет проценты (начисляет за период, меньший фактического срока размещения средств, не капитализирует)

Наименование стандарта	Основные нарушения прав потребителей
	<p>не востребованные в срок проценты);</p> <p>6. Банк включает в договор банковского вклада условие о взыскании неустойки за досрочное расторжение договора;</p> <p>7. Банк осуществляет безакцептное списание денежных средств со счета вклада;</p> <p>8. Банк передает информацию о вкладе и/или реквизиты держателя третьим лицам без согласия вкладчика.</p>
II. Автострахование	<p>1. Страховая организация не представляет информацию, свидетельствующую о ее надежном финансовом положении, в частности платежеспособности, или предоставляет неполную/недостоверную информацию об условиях страхования;</p> <p>2. Страховая организация отказывается заключать договор ОСАГО;</p> <p>3. Страховая организация не выполняет требование о выплате страхового возмещения либо выплачивает страховое возмещение несвоевременно или не в полном объеме.</p>
III. Договор займа с МФО	<p>1. МФО предоставляет неполную/недостоверную информацию о порядке и условиях предоставления микрозайма;</p> <p>2. МФО в одностороннем порядке изменяет процентные ставки по договору микрозайма, комиссионное вознаграждение и срок действия договора;</p> <p>3. МФО применяет штрафные санкции к заёмщику, за 10 дней письменно уведомившему МФО о своём намерении вернуть МФО сумму микрозайма.</p>
IV. Кредитование граждан ломбардами	<p>1. Ломбард представляет неполную/недостоверную информацию о своем праве заниматься соответствующей деятельностью;</p> <p>2. Ломбард занижает стоимость оцениваемого имущества;</p> <p>3. Ломбард указывает в залоговом билете и сохранной квитанции неполную информацию;</p> <p>4. Ломбард выставляет требование к</p>

Наименование стандарта	Основные нарушения прав потребителей
	<p>залогодателю (должнику) сверх суммы заложенного имущества после реализации заложенного имущества с целью погашения обязательства;</p> <p>5. Ломбард требует при возврате займа и уплате процентов уплатить неустойку за несвоевременное погашение задолженности;</p> <p>6. Ломбард повреждает заложенное имущество.</p>
V. Особенно сти зарплатных банковских карт	<p>1. Банк самостоятельно, без участия потребителя, заполняет анкету на выпуск карты и открытие соответствующего счета;</p> <p>2. Банк изменяет условия обслуживания расчетного счета и выпуска карты без уведомления потребителя (снятие процентов за обслуживание, предоставление овердрафта, изменение условий при увольнении сотрудника).</p>
VI. Особенно сти кредитных банковских карт	<p>1. Банк присылает по почте кредитную карту без согласия потребителя;</p> <p>2. Банк предоставляет неполную/недостоверную информацию о льготном периоде и порядке начисления процентов;</p> <p>3. Банк начисляет проценты на не активированную карту;</p> <p>4. Банк изменяет условия договора без уведомления потребителя (продолжительность льготного периода, величина процентов, сумма кредитного лимита по карте);</p> <p>5. Банк не предоставляет информацию о том, как «закрыть» кредитную карту;</p> <p>6. Банк взимает комиссию за перевыпуск кредитной карты.</p>
VII. Пользование банковской картой	<p>1. Банк не зачисляет или несвоевременно зачисляет деньги, внесенные через банкомат, на счет потребителя;</p> <p>2. Банк отказывается нести ответственность за несвоевременную блокировку карты и совершение с ней несанкционированных действий;</p> <p>3. Торговая точка взимает в свою пользу комиссию при оплате покупки банковской картой.</p>
VIII. Открытие	<p>1. Банк отказывается заключать договор</p>

Наименование стандарта	Основные нарушения прав потребителей
банковского счета и осуществление расчетов по нему	банковского счета; 2. Банк осуществляет безакцептное списание денежных средств без распоряжения потребителя-клиента (например, в счет погашения задолженности по кредиту); 3. Банк нарушает условия взимание комиссий, предусмотренные в договоре банковского счета; 4. Банк несвоевременно осуществляет перевод денежных средств по поручению клиента.

С учетом изложенных подходов общую схему Единой методики и ведомственных стандартов консультирования потребителей финансовых услуг следует представить следующим образом (Рис. 6.3).

В конце 2014 года разработанные проекты ведомственных стандартов консультирования были переданы для обсуждения и апробации в пилотные регионы Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» (Волгоградскую, Калининградскую, Тверскую области и г. Москву).



В целях совершенствования методологического обеспечения и дальнейшего повышения эффективности деятельности консультационных центров и пунктов для потребителей существующая система стандартов консультирования потребителей финансовых услуг подлежит актуализации и уточнению. По результатам апробации ведомственные стандарты консультирования потребителей финансовых услуг, объединенные едиными принципами консультирования и типовыми административными действиями, должны быть доработаны, приняты и включены в систему современных управленческих технологий работы с потребителями финансовых услуг.

6.4. Лучшая российская практика консультирования и информирования потребителей финансовых услуг

Формирование лучшей российской практики консультирования и информирования потребителей финансовых услуг, ее распространение и пропаганда являются актуальными направлениями для повышения качества работы консультационных центров для потребителей в условиях дальнейшего развития информационного взаимодействия.

Данный подраздел подготовлен по результатам дистанционного опроса, проведенного консультантами ООО «ФБК» в декабре 2014 – феврале 2015 года в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». В рамках опроса была получена актуальная информация о достижениях и новациях в деятельности региональных консультационных центров для потребителей по следующим направлениям:

- улучшение квалификационно-кадрового обеспечения;
- улучшение информационно-технологического обеспечения;
- улучшение материально-технического обеспечения;
- развитие технологий и методов консультирования;
- совершенствование внутреннего взаимодействия консультационного центра;
- совершенствование внешнего взаимодействия консультационного

центра.

В разрезе этих направлений ниже отмечен позитивный опыт консультационных центров в некоторых субъектах Российской Федерации, которые высказали заинтересованность в раскрытии информации о достигнутых результатах и нововведениях своей деятельности в 2014 году.

Улучшение квалификационно-кадрового обеспечения

Для повышения уровня профессиональной подготовки специалистов консультационных пунктов по вопросам защиты прав потребителей в сфере финансовых услуг на базе консультационных пунктов ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» в 7 субъектах Российской Федерации организовано проведение регулярных обучающих мероприятий. В Таблице 6.6. выборочно приведены указанные мероприятия.

Таблица 6.6. Мероприятия, проводимые по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг с целью повышения квалификации специалистов консультационных центров

№ п/п	Регионы	Проведенные мероприятия
1.	Свердловская область	Недельная стажировка на рабочем месте в областном консультационном центре для вновь принятых специалистов (с 2012 года): <ul style="list-style-type: none">– знакомство со спецификой деятельности специалиста по защите прав потребителей при проведении консультаций,– подготовка претензий и исковых заявлений,– обучение работе в программе «СУД-Стандарт»,– ознакомление со стандартными и способами консультирования потребителей (личный прием и по телефону).
2.	Краснодарский край	Проведение в 2014 году 4 тренинг-семинара в виде деловых игр и тематических тренингов для специалистов 16 консультационных пунктов по направлениям:

№ п/п	Регионы	Проведенные мероприятия
		<ul style="list-style-type: none"> – повышение финансовой грамотности населения, – проблемы и перспективы развития данного направления, – судебная практика.
3.	Кировская область	Проведение дистанционного обучения специалистов консультационных пунктов посредством применения мультимедийных технологий (видеоконференции).
4.	Ставропольский край	Регулярное проведение Дня специалиста, на котором обсуждаются вопросы изменений в законодательстве, а также правоприменительная практика в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг

Улучшение информационно-технологического обеспечения

В 20 субъектах Российской Федерации предусмотрена техническая возможность дистанционного консультирования потребителей с использованием интернет – технологий (электронной почты, программы Skype и др.). В Таблице 6.7. представлены продвинутые технологии, применяемые в отдельных регионах России.

Таблица 6.7. Технологии, применяемые в отдельных регионах для дистанционного консультирования

№ п/п	Регионы	Применяемые технологии
1.	Алтайский край	На базе консультационного центра обеспечена техническая возможность участия и проведения вебинаров, которая нашла активное применение при проведении самостоятельных и совместных обучающих и информационных мероприятий среди широкого круга потребителей и заинтересованных организаций.
2.	Орловская область	В помещении консультационного центра установлено мультимедийное оборудование, посредством которого в течение рабочего дня осуществляется трансляция видеoinформации о способах и методах защиты прав потребителей,

№ п/п	Регионы	Применяемые технологии
		в том числе в сфере финансовых услуг.
3.	Ростовская область	В справочно-правовую систему «Консультант Плюс» включены дополнительные разделы: <ul style="list-style-type: none"> – судебная практика, – формы документов, – технические нормы и правила.
4.	Тамбовская область	Проведение круглых столов на базе консультационного центра осуществляется при необходимости с одновременной on-line трансляцией мероприятия в консультационных пунктах области и других заинтересованных организациях.
5.	Свердловская область	По инициативе ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Свердловской области» разработана и внедрена в работу консультационного центра и пунктов для потребителей единая многофункциональная информационная база «СУД-Стандарт», которая включает разделы: <ul style="list-style-type: none"> – регистрация обращений граждан, – формирование отчетных форм, в том числе по ведомственной целевой программе по консультационному направлению, – стандарты консультаций потребителей по различным темам потребительского законодательства, – нормативное правовое обоснование с возможностью автоматического перехода в правовую систему «Консультант плюс», – типовые формы документов (претензии, исковые заявления), – электронную базу судебных решений.

Улучшение материально-технического обеспечения

Практически все консультационные центры имеют достаточный уровень материально-технической обеспеченности: есть отдельно выделенные хорошо оснащенные помещения, оборудованные компьютерной и офисной техникой, информационными стендами для потребителей, при этом необходимо отметить некоторые регионы, в

которых этому вопросу было уделено значительное внимание (Таблица 6.8.). В консультационных центрах отдельных субъектов Российской Федерации (*Алтайском крае, Нижегородской и Ульяновской областях, Республике Мордовии*) выделено место для посетителей, оборудованное персональным компьютером с доступом к материалам справочно-информационного раздела официального сайта.

Развитие технологий и методов консультирования

По результатам опроса консультационных центров для потребителей наиболее доступными и распространенными способами консультирования и информирования являются:

- размещение информации на официальном сайте, информационном стенде консультационного центра,
- проведение различного рода обучающих мероприятий (семинары, лекции и т.п.),
- «проведение горячих линий»,
- участие в мероприятиях территориальных управлений Роспотребнадзора.

В 20 регионах Российской Федерации предусмотрена техническая возможность дистанционного консультирования с использованием интернет – технологий (электронной почты, программы Skype и др.).

Таблица 6.8. Мероприятия по улучшению материально-технического обеспечения в отдельных регионах Российской Федерации

№ п/п	Регионы	Характеристика материально-технического обеспечения
1.	Алтайский край	Имеются помещения для проведения лекций и групповых консультаций, в которых имеются телевизионные мониторы для трансляции видеоматериалов. Во всех филиалах имеются полностью оснащенные помещения для заявителей, где размещены стенды с актуальной информацией, образцами заявлений, жалоб, претензий, исковых заявлений. Установлены кулеры с питьевой водой. Для лиц с ограниченными возможностями здоровья установлены

		пандусы, имеются кнопки вызова персонала.
2.	Калининградская область	Принято решение о выделении и полном оснащении дополнительного помещения для консультирования граждан на личном приеме.
3.	Республика Татарстан	Приобретено специальное типографическое оборудование для повышения качества информационных материалов для потребителей.
4.	Свердловская область	В центральном екатеринбургском консультационном пункте была внедрена программно-аппаратная система в связи с возможностью записи телефонных разговоров при оказании консультационных услуг потребителю.

Разработкой и распространением методических пособий, информационных материалов, памяток, брошюр, образцов документов активно занимаются специалисты консультационных центров и пунктов 21 субъекта Российской Федерации. Особого внимания заслуживают примеры новых, ранее не используемых на практике способов информирования и консультирования потребителей по вопросам финансовой грамотности, повышения доступности информационных и обучающих материалов, вовлечения практически всех слоев населения в эти процессы.

В *Алтайском крае* в качестве методического пособия «Сибирским центром конфликтологии» подготовлен для использования в работе видеоматериал «Конфликт и эффективные отношения с клиентом», освещающий общие принципы взаимоотношений сторон в сфере обеспечения и защиты прав потребителей, в том числе финансовых услуг. На официальном сайте ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Алтайском крае» размещено 19 информационных материалов по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, включая такие материалы, как «О действиях при ликвидации банка», «Как выбрать Банк», «На что обратить внимание при выборе кредитной организации», «На что обратить внимание при заключении кредитного договора», «О действиях потребителей при навязывание услуг при заключении договоров ОСАГО», «Права, предоставляемые потребителю Законом о потребительском кредите» и др.

В *Забайкальском крае* консультационный центр явился

организатором проекта «Школа финансиста».

В Республике Бурятия консультационный центр проводит работу по всестороннему охвату информированием и консультированием различных слоев населения. В 2014 году проводились выездные информационные мероприятия в воинских частях, социально-реабилитационных центрах для пенсионеров и лиц с инвалидностью. Специалисты консультационного центра постоянно ищут новые способы взаимодействия с потенциальными потребителями, повышения доступности и понятности обучающих материалов. В 2014 году образовательные мероприятия среди учащихся образовательных учреждений стали проводится в форме ролевых игр, конкурсов, уроков-практикумов.

В Калининградской области специалисты ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Калининградской области» разработали информационные материалы, которые разъясняют процедуру медиации. При Калининградской торгово-промышленной палате в 2007 году была создана Коллегия медиаторов, состоящей из 22 медиаторов, осуществляющих свою деятельность на профессиональной основе. Руководитель консультационного центра прошел обучение на учебных курсах, организованных Коллегией медиаторов, и получил соответствующее свидетельство.

При Калининградской торгово-промышленной палате проводится обучение по программам повышения квалификации: «Медиация. Базовый курс», «Медиация. Особенности применения медиации», «Медиация. Курс подготовки тренеров медиаторов», по окончании которого выдается документа о повышении квалификации. Данный документ дает право на ведение профессиональной деятельности по специальности «медиатор».

Информационные материалы, разработанные специалистами ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Калининградской области», содержат разъяснения по вопросам оказания платежных услуг, участия в маркетинговых акциях с «денежным призом», выбора кредитной организации, микрозайма, процедуре медиации как способе разрешения споров с участием потребителей и иным вопросам.

В Краснодарском крае в 2014 году консультационным центром для потребителей был применен новый метод информирования и консультирования граждан, а именно организовано выездное консультирование в экстренных консультационных пунктах и проведение блиц-консультаций. Данный метод был внедрен при проведении Зимних Олимпийских игр 2014 года и при проведении

«Формулы-1» в городе Сочи. В настоящее время метод выездного консультирования активно и успешно применяется при проведении международных спортивных и публичных мероприятий.

В Ленинградской области в 2014 году консультационным центром на базе Ленинградской областной универсальной научной библиотеки посредством использования технологий видеоконференцсвязи были проведены видео-семинары с жителями удаленных населенных пунктов Ленинградской области. В ходе видео-семинаров освещались такие вопросы в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, как «На что обратить внимание перед принятием решения о получении кредита»; «Выгодно ли погашать досрочно ипотечный кредит»; «Что можно и чего нельзя при взыскании кредитной задолженности» и др.

В Республике Мордовия для популяризации информации по защите прав потребителей финансовых специалистами консультационного центра разрабатываются серии «Комиксов для потребителей» различной тематики, включая вопросы оказания финансовых услуг.

В Ростовской области в рамках плановых мероприятий проводится работа по повышению информированности граждан о широкой вариативности при выборе правовых способов урегулирования гражданско-правовых споров, связанных с оказанием потребителям финансовых услуг ненадлежащего качества; снижению/ликвидации/реструктуризации проблемной кредитной задолженности в досудебном и судебном порядке.

В Свердловской области с 2011 года в работу специалистов по защите прав потребителей Управления Роспотребнадзора по Свердловской области, консультационного центра и пунктов для потребителей внедрены стандарты консультирования потребителей по телефону и в ходе личного приема. Стандарты согласованы с практикующим психологом. В стандартах проработаны конкретные примеры с алгоритмом действий специалистов при общении с потребителями в той или иной ситуации. Специалистами консультационного центра разработан интернет-проект «Азбука потребителей». Проект реализуется посредством периодического размещения на официальных сайтах ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Свердловской области» и Управления Роспотребнадзора по Свердловской области информационных материалов («Уроков») по различным вопросам потребительского законодательства, в том числе по оказанию потребителям финансовых услуг.

В Смоленской области различные информационные материалы (брошюры, памятки, листовки) распространяются через почтовые ящики граждан.

В Тверской области проводится активная работа по информированию населения в районах области путем размещения информации в интернет среде, в 25 районных газетах и на Тверском телевидении (ГТРК «Тверь»; «Тверской проспект»).

В Тульской области с 2014 года специалистами консультационного пункта в Новомосковске разрабатываются памятки и проекты документов для потребителей с QR кодом для распознавания мобильными устройствами. Потребителю достаточно будет сфотографировать штрих код, после чего он сразу может видеть документ (памятку или проект претензии) доступный для просмотра и скачивания.

Совершенствование внутреннего взаимодействия консультационного центра

Деятельность большинства консультационных центров для потребителей по консультированию и информированию в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг происходит в тесном взаимодействии с отделами по защите прав потребителей территориальных органов Роспотребнадзора в Российской Федерации на основании совместно утвержденных планов и регламентов (порядков) взаимодействия, а также в рамках работы консультативных советов.

Особого внимания заслуживает практика работы консультационного центра для потребителей в *Алтайском крае*.

В целях оперативного взаимодействия специалистов служб по защите прав потребителей Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю и ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Алтайской крае» установлена программа Pandion, которая имеет интуитивно понятный интерфейс и поддерживает возможность шифрования данных для обеспечения безопасности при обмене информацией.

Совершенствование внешнего взаимодействия консультационного центра

В Алтайском крае налажено активное взаимодействие с региональными органами власти и органами местного самоуправления, общественными и образовательными учреждениями,

информационными агентствами, средствами массовой информации и телевидением. В 2014 году специалисты по защите прав потребителей совместно с органами местного самоуправления, Торгово-промышленной палатой, общественными организациями по защите прав потребителей, учебными заведениями края приняли участие и организовали 358 мероприятий.

В Камчатском крае специалисты консультационного центра для потребителей принимают участие в подготовке и проведении заседаний Общественного совета по вопросам обеспечения прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства (совместно с Управлением Роспотребнадзора по Камчатскому краю), семинаров с представителями малого бизнеса, тематических занятий с учащимися образовательных учреждений Камчатского края. Налажено взаимодействие с Ассоциацией предприятий и предпринимателей Камчатки.

В Краснодарском крае налажено взаимодействие с Министерством образования и науки Краснодарского края, Департаментом потребительской сферы Краснодарского края, Торгово-промышленной палатой Краснодарского края при проведении совместных образовательных мероприятий, проводимых в рамках Всемирного дня защиты прав потребителей, Всемирного дня Качества.

В Кировской области в ноябре 2014 года впервые в области было проведен семинар и «круглый стол» по теме «Актуальные вопросы защиты прав потребителей. Обмен практикой разрешения потребительских споров», инициатором и организатором которого выступил ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Кировской области». В семинаре приняли участие специалисты по защите прав потребителей Управления Роспотребнадзора по Кировской области, общественных организаций по защите прав потребителей, юридических клиник и центров студенческой юридической помощи при высших учебных заведениях. Возможность участия специалистов филиалов обеспечивалась посредством использования видеоконференцсвязи.

В Пермском крае специалистами консультационного центра совместно со специалистами ОАО «Первобанка» регулярно проводятся обучающие занятия в рамках «Дней финансовой грамотности».

В Приморском крае налажено взаимодействие с молодежным правительством Камчатского края, направленное на проведение мероприятий просветительского характера по вопросам защиты прав

потребителей финансовых услуг для студентов ДВФУ ВГУЭС Таможенной академии.

В Республике Бурятия специалисты консультационных пунктов принимают участие в обсуждении актуальных вопросов в сфере защиты прав потребителей, в том числе финансовых услуг, на сельских сходах, организуемых администраций муниципальных образований и регулярно размещают информационный материал на сайтах администраций муниципальных образований.

В Республике Марий Эл заключено 14 соглашений о взаимодействии (12 с органами местного самоуправления и 2 с общественными организациями), а также согласован график совместных мероприятий с Администрацией муниципального образования «Оршанский муниципальный район».

В Саратовской области консультационным центром для потребителей были инициированы обращения в районные комитеты по образованию о содействии в проведении на базе образовательными учреждениями г. Саратова мероприятий по повышению потребительской грамотности молодежи.

В Тамбовской области консультационный центр для потребителей явился организатором «круглых столов» со студентами образовательных учреждений (ТГУ им. Г.Р. Державина, ТОГАОУ СПО «Многопрофильный колледж им. И.Т. Карасева») по вопросам финансовой грамотности; принимает участие в Державинских чтениях, проводящихся на базе института ТГУ им. Г.Р. Державина (тема выступления: «Социальная справедливость и финансовая эффективность как целевые ориентиры развития современного общества»).

В Тюменской области консультационный центр для потребителей взаимодействует с региональными органами власти и органами местного самоуправления, общественными и образовательными организациями в рамках реализации региональной программы «Защита прав потребителей в Тюменской области на 2013-2015 гг.». В рамках заключенного соглашения о сотрудничестве с Тюменской общественной организацией инвалидов Великой отечественной войны специалисты консультационного центра организуют и проводят выездные консультации и семинары.



Формирование лучшей российской практики консультирования и информирования потребителей финансовых услуг, ее распространение и пропаганда являются актуальными для повышения качества работы консультационных центров в условиях развития информационного взаимодействия, повышению эффективности информирования общественности о динамике защиты прав потребителей финансовых услуг, а также способствует институциональному укреплению системы органов и организаций Роспотребнадзора.

7. Результаты деятельности крупнейших общественных объединений потребителей

В письме Роспотребнадзора от 15.10.2010 № 01/14810-0-32 «О принципах взаимодействия с общественными объединениями потребителей» подчеркивалась важность 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. Обзор крупнейших общественных объединений потребителей Российской Федерации позволяет оценить результаты и значимость деятельности таких организаций в Российской Федерации в 2014 году.

7.1. Союз защиты прав потребителей финансовых услуг

Союз защиты прав потребителей финансовых услуг (ФинПотребСоюз) создан весной 2010 года как общественная некоммерческая организация. Союз активно развивал свою деятельность в регионах России, и в 2013 году он получил статус Общероссийской организации. В 2014 году ФинПотребСоюз вел постоянную деятельность в 49 регионах страны.

С первого дня своего существования ФинПотребСоюз тесно взаимодействует с Роспотребнадзором. В августе 2010 года между организациями было заключено соглашение о сотрудничестве. Тесное взаимодействие налажено как на федеральном уровне, так и на региональном.

Основная цель деятельности Союза – формирование в России современного, сильного, диверсифицированного розничного финансового рынка с эффективными механизмами защиты прав и законных интересов потребителей. Для достижения этой цели ФинПотребСоюз сконцентрировал свою деятельность на решении актуальных задач защиты прав потребителей финансовых услуг и повышения уровня финансовой грамотности населения.

Мониторинг ситуации с соблюдением прав и законных интересов потребителей

В основе мониторинга ФинПотребСоюза за ситуацией с соблюдением прав потребителей лежит регулярная статистика обращений. В 2014 году по всем каналам коммуникаций с гражданами было зафиксировано почти 12 000 обращений граждан, что более, чем на 50% превышает аналогичный показатель за 2013 год (7 240 обращений).

Наибольшее число претензий по-прежнему поступает по поводу деятельности банков (66%). В отчетном году наблюдалось существенное сокращение их доли, что во многом объясняется вступлением в силу Закона «О потребительском кредите (займе)». В то же время доли обращений граждан по поводу страховых компаний (14%), коллекторских агентств (8%) и МФО (7%) заметно выросли. По темам жалоб наиболее острая ситуация остается в сфере потребительского кредитования, хотя именно в этой сфере в последнее время наблюдается снижение общего числа претензий

Следует отметить, что 48% всех жалоб по вопросам потребительского, ипотечного кредитования и автострахования связано с проблемами навязывания добровольной страховки, отказа в возврате страховой премии при досрочном погашении кредита, неисполнения обязательств по страховке, включения суммы страховой премии в «тело» кредита.

Большая часть обращений по автострахованию связана с задержками выплат, невыплатами и неполными выплатами страховых возмещений. Также регулярно граждане обращаются по поводу правильности расчета коэффициента бонус-малус при заключении договоров ОСАГО, а также порядка расчетов при досрочном прекращении договора страхования.

По регионам, наибольшее количество обращений поступало от жителей Москвы и Московской области (35% от общего количества), Санкт-Петербурга и Ленинградской области (16% от общего количества), Ростовской области (7% от общего количества), а также Краснодарского края и Свердловской области (по 4%).

В 2014 году ФинПотребСоюз принял активное участие в исследованиях, организованных движением «За права заемщиков» Объединенного народного фронта (ОНФ). Весной отчетного года методом включенного наблюдения была получена важная информация о деятельности неофициальных («серых») финансовых организаций,

занимающихся розничным кредитованием. На основании полученных данных были подготовлены предложения по нормативному и организационному пресечению деятельности таких организаций.

Осенью 2014 года ФинПотребСоюз и Движение «За права заемщиков» подготовили перечень кредитных организаций, в отношении которых поступает максимальное число жалоб, который был передан Банку России для принятия необходимых мер по исправлению ситуации.

В сентябре 2014 года также были опубликованы результаты исследования, проведенного совместно ФинПотребСоюзом и Национальным агентством финансовых исследований (НАФИ), о наиболее острых проблемах потребителей на рынке финансовых услуг.

Консультативная и юридическая поддержка граждан в их взаимодействии с финансовыми институтами

Для решения данной задачи ФинПотребСоюз привлекает к работе в общественные приемные профессиональных юристов, специализирующихся на финансовых рынках. Деятельность общественных приемных направлена на защиту прав и законных интересов граждан в их спорах с финансовыми институтами. Абсолютное большинство претензий решается внесудебным путем. Число подготовленных исковых заявлений в суд в 2014 году было менее 3% от полученных ФинПотребСоюзом претензий в адрес финансовых институтов. Накопленный юристами опыт позволил повысить долю выигранных дел (с учетом апелляций) до 68%.

В связи с ростом проблем, связанных с защитой прав потребителей, в сфере страхования ФинПотребСоюз в 2014 году наладил сотрудничество со Страховым бюро при финансовом омбудсмене АРБ для координации деятельности по внесудебному урегулированию споров страхователей со страховщиками.

В 2014 году ФинПотребСоюз активизировал сотрудничество с другими социальными некоммерческими организациями в целях согласованной защиты прав и законных интересов граждан. Совместная работа разных общественных организаций создает дополнительные возможности для защиты социально незащищенных групп, а также для выработки новых подходов к решению острых и актуальных для населения проблем.

Участие в работе по совершенствованию нормативной базы финансового рынка

Разносторонний практический, консультационный и юридический опыт специалистов ФинПотребСоюза определяет основные направления в деятельности Союза по совершенствованию законодательной системы российского финансового рынка. Проводится экспертиза законодательных актов, и законопроектов на предмет их соответствия правам и законным интересам потребителей, а также осуществляется мониторинг практики применения действующей нормативной базы. Совместно с государственными органами, общественными организациями, финансовыми ассоциациями и СРО подготавливаются предложения по изменению законодательства в интересах потребителей финансовых услуг и полноценного развития финансовых рынков.

ФинПотребСоюз активно взаимодействует с рядом комитетов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, профильными комитетами Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Банком России, Общественной Палатой Российской Федерации. Руководители Союза принимали в 2014 году активное участие в деятельности Экспертных советов при Банке России по защите прав потребителей и финансовой грамотности населения. ФинПотребСоюз присоединился к Общероссийскому Народному Фронту и проводит активную работу по разработке мер противодействия нарушениям прав потребителей и мошенничеству на финансовом рынке.

В течение 2014 года ФинПотребСоюз подготовил предложения по совершенствованию таких законопроектов, как «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», «О финансовом уполномоченном по защите прав потребителей в сфере финансовых услуг», «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части правового регулирования дилерской деятельности на внебиржевом рынке Форекс)». Благодаря совместным усилиям ФинПотребСоюза и Роспотребнадзора при работе над упомянутыми законопроектами удалось внести в них ряд важных для потребителей положений, а также отклонить некоторые поправки, снижающие уровень защиты граждан, активно лоббировавшиеся финансовыми компаниями.

В целях защиты прав граждан, формирования квалифицированного потребителя финансовых услуг, повышения уровня вовлеченности населения в финансовый рынок ФинПотребСоюз подготовил проект закона «О деятельности по финансовому консультированию».

Важное место в 2014 году занял мониторинг правоприменительной практики новых, важных для потребителей нормативных актов, которые вступили в силу в отчетном году: Законы «О потребительском кредите (займе)», «О национальной платежной системе» (9 статья), Поправки в закон «Об обязательном страховании ответственности владельцев транспортных средств». Особую тревогу ФинПотребСоюза вызывают ряд положений Закона «О потребительском кредите (займе)», которые привели к частичной легализации деятельности коллекторских агентств, а также к массовой практике навязывания заемщикам услуг по «добровольному» страхованию.

Ежегодно ФинПотребСоюз совместно с Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации организует проведение круглых столов по актуальным проблемам развития финансового рынка. В декабре 2014 года был проведен круглый стол на тему ««Проблемы защиты прав потребителей в условиях нового регулирования финансового рынка»».

Разработка и внедрение эффективных, гармоничных в плане соблюдения интересов потребителей практик финансовой деятельности

В условиях обострения ситуации в сфере розничного кредитования, отсутствия эффективных механизмов внесудебного решения проблем «сложных долгов» ФинПотребСоюз разработал для использования кредитными организациями проект Кодекса внесудебного урегулирования просроченной задолженности. Проект составлен на основе положительного опыта применения подобных документов в ряде европейских стран. Кодекс регламентирует взаимоотношения между кредитной организацией и заемщиком в самый трудный момент, когда у должника появляются проблемы с осуществлением платежей. Проект Кодекса был подготовлен специалистами ФинПотребСоюза и передан для рассмотрения в Банк России, Роспотребнадзор, АСВ, АИЖК, банковские ассоциации.

Участие в международной деятельности по защите прав потребителей и повышению финансовой грамотности

ФинПотребСоюз в течение 2014 году принимал активное участие в деятельности Совета по финансовому просвещению и защите прав потребителей стран СНГ.

В марте при активной информационной поддержке ФинПотребСоюза был проведен Форум «Интеграция финансовых рынков стран ЕЭП: стратегия и тактика», организованный «Евразийской экономической комиссией» (ЕЭК). В сентябре Председатель Правления Союза участвовал работе российско-армянской конференции «Тенденции развития рынков ценных бумаг Армении и России: инфраструктура, регулирование управление рисками», проходившей в Ереване. В ноябре руководители и эксперты ФинПотребСоюза приняли активное участие в международной научно-практической конференции по защите прав инвесторов, организованной Федеральным общественно-государственным фондом по защите прав вкладчиков и акционеров.

Участие в работе по повышению финансовой грамотности

ФинПотребСоюз ведет активную просветительскую деятельность с реальными и потенциальными потребителями финансовых услуг. В 2014 году было проведено более 200 уроков, семинаров, встреч для школьников, студентов, рабочих коллективов, пенсионеров в рамках программы повышения финансовой грамотности. Занятия направлены на формирование у аудитории базовых представлений о финансовом рынке, а также на разъяснение основных финансовых рисков. Часть занятий и встреч проводилось совместно со специалистами Роспотребнадзора.

В рамках общероссийского проекта «Дни финансовой грамотности» ФинПотребСоюз провел интернет-конференцию для его участников и организаторов. В целях повышения уровня знаний граждан об их потребительских правах ФинПотребСоюз провел в 2014 году 4 образовательных вебинара, посвященных защите прав потребителей в наиболее проблемных сферах финансового рынка.

Важным направлением просветительской деятельности ФинПотребСоюза остается подготовка разъяснительных материалов и комментариев для российских СМИ. В течение 2014 года при участии представителей Союза опубликовано, вышло в эфир более 600 материалов. Председатель Правления ФинПотребСоюза в 2014 году

получил от Союза журналистов России и Финансового пресс-клуба премию «За содействие распространению финансовой грамотности».

Одной из новых форм по вовлечению молодежи в деятельность по освоению финансовой грамотности стало проведение общероссийских научно-практических конференций. В октябре 2014 года в Уфе была проведена конференция «От финансовой грамотности к финансовой стабильности». В форуме приняли участие ученики школ, студенты ВУЗов ряда областей Урала и Поволжья, представители Банка России, кредитных организаций, общественных союзов. Конференция вызвала большой интерес: только на пленарном заседании участвовало более 300 человек. Выступили представители самых разных социальных слоев и возрастных групп (от 12 лет до 60). Активные дискуссии прошли в ходе пяти секционных заседаний.

Пятый год подряд ФинПотребСоюз принимает активное участие в организации Всероссийской олимпиады по финансовому рынку и основам потребительских знаний для старшеклассников, которую проводит Институт фондового рынка и управления (ИФРУ) совместно с Роспотребнадзором. В первом интернет-туре и двух межрегиональных турах Десятой Олимпиады приняло участие более 6 тысяч школьников из всех регионов Российской Федерации, а также Украины, Белоруссии, Узбекистана и Молдовы. По итогам трех туров определены лучшие старшеклассники, которые получают право на поступление без экзаменов в ведущие финансовые и экономические ВУЗы страны. ФинПотребСоюз готовит вопросную базу Олимпиады по тематике «Защита прав потребителей», принимает участие в работе жюри, через свою общероссийскую сеть способствует вовлечению школьников в это состязание.

В 2014-2015 году для участия в Олимпиаде было зарегистрировано 5 050 человек из всех регионов Российской Федерации. В финальный тур было приглашено 131 участник из 47 регионов Российской Федерации (год назад 72 участника из 35 регионов) и один участник из Украины.

7.2. Союз потребителей Российской Федерации

Российское общественное движение потребителей зародилось в конце 1988 года, когда были учреждены первые общества потребителей в Ленинграде и Москве. Через два года 48 таких организаций из разных регионов страны учредили Союз потребителей Российской Федерации (СПРФ). До настоящего времени сохранились только 16 из них, но поскольку в СПРФ вступало большинство новых

активных организаций, создававшихся в регионах, к началу нынешнего десятилетия число членов СПРФ достигло 110. Однако, после 2011 года приток новых членов стал существенно меньше, нежели число исключаемых из Союза вследствие фактического прекращения ими своей деятельности. В результате на конец 2014 года в СПРФ состояли 92 организации, в том числе две общероссийские.

За 24 года в СПРФ поступило свыше 4,3 млн обращений граждан, по которым давались юридические консультации, проводились экспертизы, оказывалась помощь в составлении претензий и исковых заявлений, велись дела в судах. Выиграны более 58 тыс. судебных исков, проведено по обращениям потребителей и по собственной инициативе около 200 тыс. экспертиз, в ходе общественных проверок зафиксировано не менее 200 тыс. нарушений прав потребителей, по которым направлялась информация в органы государственного надзора и подавались иски в защиту неопределенного круга потребителей. Только за последние пять лет с помощью организаций – членов СПРФ потребителям был возмещен ущерб на сумму свыше 1,8 млрд руб., в том числе по решениям судов около 1 млрд руб. При этом 80 % консультаций и половина составленных для потребителей претензий предоставлялись бесплатно. Ежемесячно около 150 тысяч посетителей заходят на Интернет-портал СПРФ (www.potrebitel.net), получая необходимую информацию и конкретные консультации по самозащите при типичных нарушениях.

В 2014 году региональные организации-члены СПРФ рассмотрели 316 тысяч обращений потребителей, в том числе свыше 14 тысяч в связи с претензиями к оказанным финансовым услугам. Как и в предыдущем году, эти обращения составили в целом по СПРФ менее 5 % общего числа обращений. Однако в некоторых организациях их доля была значительно выше. Например, в Ассоциации потребителей Пензенской области – 32 %, в Красноярском обществе защиты прав потребителей – 14 %, в Обществе защиты прав потребителей Свердловской области – 10 %, в Московском обществе защиты потребителей (МОЗП) – 8,5 %. Больше всего таких обращений поступило в МОЗП – 1720, втрое больше, чем годом ранее. В то же время в Краснодарской краевой ассоциации по защите прав потребителей этот показатель за год сократился более чем в десять раз.

Как показали проводимые СПРФ в начале каждого года социологические опросы потребителей, с ненадлежащим качеством в сфере финансовых услуг по сравнению с другими сферами потребительского рынка мужчины сталкиваются намного чаще, чем

женщины, люди в возрасте от 30 лет до пенсионного – заметно чаще, чем молодежь и пенсионеры, люди со средними доходами – несколько чаще, чем с низкими и с высокими. Пострадавшие в этой сфере заметно активнее: две трети из них пытались защитить свои права, тогда как среди пострадавших от качества других услуг и товаров таких было только 55 %. Следует отметить, что эти активные потребители для своей защиты вдвое реже, чем все остальные пострадавшие потребители, обращались с требованиями к нарушителям своих прав, больше рассчитывая на помощь общественных объединений. Данный факт можно объяснить значительно большей сложностью правоотношений в сфере финансовых услуг, нежели в других сферах рынка, где имеют место массовые нарушения потребительских прав населения.

Это косвенно подтверждают ответы тех, кто пытался защитить свои права, но не достиг положительного результата – вдвое чаще потребители финансовых услуг отмечали, что плохо знают свои права, и что не знали, куда им обратиться, и почти в полтора раза чаще отмечали, что могли бы избежать неприятности, если бы были к ней лучше готовы.

Оценивая разные сегменты потребительского рынка, каждый шестой опрошенный счел требующей первоочередного внимания работу отделений Сбербанка России, каждый двадцатый – работу других финансовых учреждений (годом ранее таких было, соответственно, 24,7 и 10,9%). Из них объясняли это:

- недостаточной безопасностью финансовых услуг, соответственно, 10,1 и 26,1 %;
- низким качеством этих услуг – 13,8 и 19,6%;
- их высокими ценами – 12,6 и 19,6%;
- большими потерями времени – 68,6 и 30,4%.

Указанные данные свидетельствуют о том, что упоминание финансовой сферы ассоциируется у граждан с Сбербанком России, при этом их более всего беспокоят большие потери времени при обслуживании в его отделениях. Что же касается безопасности, качества и стоимости услуг, другие финансовые учреждения потребители оценили существенно ниже, чем Сбербанк.

Судя по обращениям в региональные организации – члены СПРФ и другие общественные объединения потребителей, наиболее массовый характер имеют нарушения прав потребителей при страховании и потребительском кредитовании. Важнейшим стимулом таких

нарушений, по мнению СПРФ, выраженному ранее в Докладе за предыдущий год, является неудовлетворительность правового регулирования этих сфер. В 2014 году ситуация в сфере потребительского кредитования была значительно улучшена благодаря принятию соответствующего федерального закона. Тем не менее, по-прежнему необходимо внести в Закон «О защите прав потребителей» определение понятия «финансовая услуга» и другие изменения и дополнения, направленные на защиту прав потребителей финансовых услуг, подготовленные Роспотребнадзором.

Для неотложного обеспечения заемными средствами граждан на цели, связанные с удовлетворением жизненно важных нужд (при угрозе жизни, здоровью, минимально необходимым условиям существования) необходимо обязать органы власти субъектов федерации заключать соглашения с кредитными организациями об их поручительстве по срочным кредитам таким заемщикам на согласованных с органом власти условиях.

Относительно личного и имущественного страхования потребителей, необходимо законодательно обязать страховые организации осуществлять его на основании нормативно установленных типовых форм договоров страхования, существенными условиями которых являются:

- перечень страховых случаев,
- страховая сумма,
- страховая премия,
- алгоритм расчета страхового возмещения по каждому предусмотренному договором страховому случаю,
- обязанности выгодополучателя по подтверждению наступления каждого предусмотренного договором страхового случая, предельный срок от дня исполнения им этих обязанностей до дня выплаты ему страхового возмещения,
- финансовые санкции в случае просрочки выплаты страхового возмещения.

Важным шагом на пути кардинального улучшения правового обеспечения правоотношений в указанных сферах с участием потребителей должна стать разработка национальных стандартов на наиболее массовые из них. В 2014 году СПРФ приступил к разработке проекта одного из таких стандартов.

7.3. 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 и Украине.

Одним из основных направлений деятельности КонфОП является продвижение законодательных инициатив, направленных на усовершенствование норм по раскрытию потребительской информации в области финансовых услуг и развитие финансового образования населения.

С декабря 2012 года КонфОП совместно с компанией «Consumers International» (Великобритания) выполняет масштабные работы по контракту «Проведение независимого мониторинга (общественной инспекции) в области защиты прав потребителей финансовых услуг» в рамках Проекта Минфина и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». Основная цель работ заключается в создании эффективного механизма независимого мониторинга защиты прав потребителей в сфере финансовых услуг и информирования потребителей о его результатах.

2 октября 2014 года в Аналитическом центре «Форум» (Москва) состоялась презентация итогов первой тематической волны мониторинга «Состояние защиты прав заемщиков в России. Информационная асимметрия». Данное исследование проводилось с декабря 2013 года по май 2014 года и охватило крупнейшие федеральные сети финансовых организаций, от 15 до 25 организаций по каждому сектору розничного кредитования в 7 субъектах Российской Федерации (Москва, Тверская, Волгоградская, Калининградская, Свердловская, Нижегородская области и Приморский край).

В ходе круглого стола были представлены результаты исследования (основаны на анализе информационных и рекламных материалов, звонков в колл-центры и посещений офисов, подробного изучения кредитных договоров и общения с кредитными консультантами лидеров рынков потребительского, ипотечного, авто- и микрокредитования), международный опыт в регулировании вопросов раскрытия информации о стоимости кредитных продуктов и ответственном кредитовании.

В рамках этой презентации состоялось обсуждение текущей ситуации на рынках розничного кредитования, актуальность и перспективы решения следующих проблем: раскрытие полной и достоверной информации для потребителей, списание отдельной платы за действия, которые необходимо совершить кредитору в рамках оказания кредитных услуг, навязывание сопутствующих услуг, соблюдение принципов ответственного кредитования, включение в договор положений, ущемляющих права потребителей.

По результатам обсуждения были внесены следующие рекомендации:

- разработка обязательных стандартных форм предоставления предварительной информации о кредите;
- установление требования разработки стандартов работы с потребителями;
- установление прямых законодательных норм для регулирования процедур заключения кредитного договора;
- регулярная публикация средних значений показателей, не учитываемых в полной стоимости кредита;
- мониторинг предлагаемых финансовыми организациями кредитных продуктов, ведение базы «недобросовестных практик»;
- публикация комментариев и разъяснений для потребителей по выявленным в данном секторе финансового рынка проблемным зонам;
- полное внедрение в практику специального законодательства по защите прав потребителей финансовых услуг, в том числе положений принятых федеральных законов («О потребительском кредите (займе)», «О банкротстве физических лиц») и обсуждаемых законопроектов («О финансовом омбудсмене», «О коллекторской деятельности» и др.).

В 2014 году КонфОП совместно с компанией «Consumers International» (Великобритания) в рамках развития работ по контракту «Проведение независимого мониторинга (общественной инспекции) в области защиты прав потребителей финансовых услуг» провел исследование «Состояние защиты прав и интересов потребителей на рынке оказания страховых услуг». В исследование были вовлечены 25 финансовых организаций, предоставляющих страховые услуги, в 10 субъектах Российской Федерации, включая три пилотных региона Проекта – Тверскую, Калининградскую и Волгоградскую области. Сбор данных осуществлялся с помощью кабинетного исследования интернет-сайтов выбранных финансовых организаций и обращения в

офисы и представительства страховых компаний по методу «тайного покупателя».

Результаты проведенного исследования позволили специалистам консорциума сформулировать следующие ключевые направления повышения эффективности рынка страхования для потребителей финансовых услуг:

- установление особенностей заключения договора страхования с потребителем как экономически слабой стороной договора (Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» предусматривает только общие положения по обязательному предоставлению информации о страховщике, страховом агенте, брокере), а также обязанность лица, заключающего договор страхования разъяснять заинтересованным лицам, по их запросам, положения, содержащиеся в правилах страхования, договоре страхования;
- проведение мониторинга качества предоставляемой страховщиками, страховыми агентами, брокерами информации с точки зрения предоставления полной информации в доступном формате, а также с учетом отсутствия эффекта «двойного прочтения»;
- ведение базы «недобросовестных практик» по таким проблемным вопросам, как дезориентация потребителя при описании финансовой услуги, предоставление информации, вводящей потребителя в заблуждение, предоставление информации в неявной форме, предоставление дополнительных услуг по завышенным ценам;
- разработка на основе результатов такого мониторинга краткой стандартной формы предоставления страховщиком первичной (предшествующей заключению договора) информации;
- установление правил заключения потребителем договора страхования при оформлении кредитного договора;
- внесение в Закон «О потребительском кредите (займе)» дополнений, уточняющих статус и вводящих требования к договору страхования, сопровождающему заключение договора потребительского кредита (вне зависимости от того, является ли заключение договора страхования обязательным или это дополнительная услуга);
- унификация терминологии и структуры правил страхования (представляется, что правила страхования должны содержать в себе полный текст всех условий – и общих, и индивидуальных, при этом они должны быть изложены в доступной и понятной форме).



В 2014 году взаимодействие Роспотребнадзора с общественными организациями потребителей позволило эффективно обеспечить комплексную защиту прав потребителей финансовых услуг и повышение уровня финансовой грамотности населения Российской Федерации. Развитие сотрудничества с общественными организациями потребителей и использование их накопленного потенциала является актуальным для Роспотребнадзора в современных условиях сложившейся макроэкономической ситуации.

8. Оценка эффективности деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг

Повышение эффективности результатов деятельности по защите прав потребителей финансовых услуг, разработка и внедрение в практику системы достоверных, обоснованных и адекватных критериев и показателей оценки входят в число актуальных задач совершенствования системы управления в Роспотребнадзоре. В первом подразделе данного раздела Доклада представлено описание общих методологических подходов к мониторингу и оценке эффективности государственного управления, которые применяются в зарубежной и российской практике. Второй и третий подразделы содержат результаты оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора и подведомственных организаций в 2014 году.

8.1. Методологические подходы к оценке эффективности государственного управления

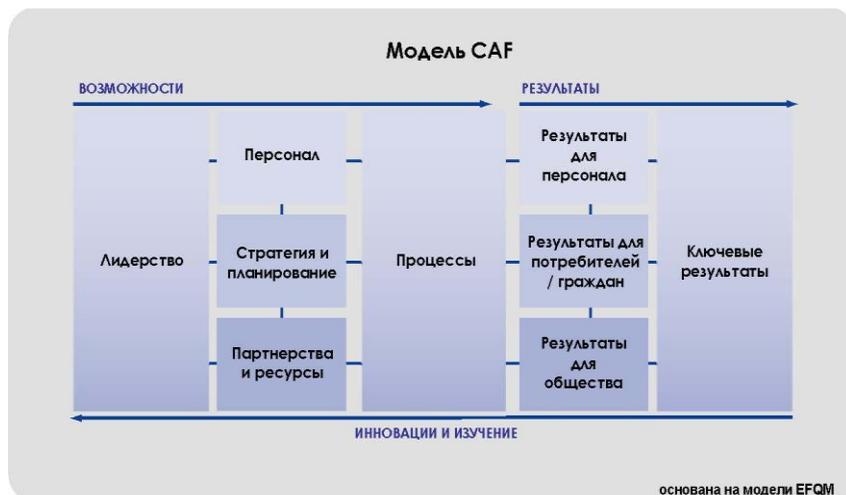
Эффективность государственного управления является важнейшей предпосылкой для повышения качества жизни населения, устойчивого экономического роста и достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны. В общем случае эффективность определяется как соотношение непосредственных результатов деятельности с затратами на их достижение. В этой связи при оценке эффективности государственного управления термин «эффективность» часто употребляется в контексте социально-политических результатов деятельности органов власти, значимости достигнутых положительных результатов для общества в соотношении с затраченными ресурсами.

На протяжении последнего десятилетия в международной практике были апробированы ряд методик и интегральных показателей оценки эффективности государственного управления. Среди методик оценки деятельности органов власти заслуживает внимания Модель оценки менеджмента в организациях, финансируемых из государственного и муниципального бюджета (Common Assessment Framework – CAF)¹⁴¹.

¹⁴¹ Общая схема оценки CAF. Версия 2006. Перевод и адаптация на русский язык: Д.В. Маслов, 2008 // Сайт ЕИПА – European Institute of Public Administration <http://www.eipa.nl>

Графически модель CAF представлена на Рис. 8.1 и объединяет девять прямоугольников, которые определяют структуру критериев модели и являются основой самооценки деятельности организации.

Рис. 8.1. Модель CAF



В зарубежной практике широко распространены так называемые методики оценки, ориентированные на результаты (outcome-based или result-focused evaluations). Подобные методики направлены на оценку эффективности и результативности государственных программ и учитывают, удалось ли достичь запланированных целей, какие факторы помешали или способствовали этому и каковы социальные последствия проводимой политики. В ходе применения методик оценки, ориентированных на результат, производится различие между непосредственными результатами (outputs) и конечными результатами (outcomes). В контексте эффективности государственного управления непосредственные результаты характеризуют объем предоставленных государственных услуг, а конечные результаты – эффект от проведения той или иной политики, осуществления программы расходов, оказания бюджетных услуг.

В российской практике попытки оценить эффективность деятельности органов власти предпринимались в ходе проведения бюджетной и административной реформ. В частности, доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов власти как один из элементов бюджетирования, ориентированного на результат, включали отдельный подраздел, посвященный анализу

результативности бюджетных расходов.

Утвержденная Правительством Российской Федерации Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года¹⁴² предусматривает переход к системной оценке влияния бюджетных расходов на достижение целей государственных (муниципальных) программ для создания механизма, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления должна проводиться с точки зрения результативности выполнения мероприятий государственных (муниципальных) программ, а также достижения конечных целей и задач данных программ в социальной, экономической или иных сферах деятельности общества. Сопоставимость, сравнимость соответствующих ресурсов, направляемых на достижение целей в различных сферах экономики и администрируемых органами государственного управления, являются базовым условием для получения достоверной информации об эффективности бюджетных расходов.



Оценка эффективности государственного управления являются важными предпосылками достижения стратегических целей социально-экономического развития страны. Несмотря на многолетний опыт применения методик и показателей оценки эффективности как в зарубежной, так и в российской практике, универсальные «готовые рецепты» для оценки эффективности деятельности органов власти отсутствуют.

8.2. Показатели оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора

С целью создания условий для эффективного управления в рамках бюджетирования, ориентированного на результаты (БОР), с 2008 года в структуре Роспотребнадзора применяется Система оценки деятельности подведомственных органов и учреждений. Показатели

¹⁴² Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р.

оценки эффективности деятельности структурных подразделений и специалистов Роспотребнадзора подразделяется на две группы – показатели непосредственного результата и показатели конечного результата (Рис. 8.2).

Рис. 8.2. Характеристики непосредственных и конечных результатов деятельности Роспотребнадзора и подведомственных учреждений



С 2013 года Роспотребнадзор и подведомственные ему учреждения реализуют План мероприятий («дорожную карту») по повышению эффективности деятельности подведомственных Роспотребнадзору федеральных государственных учреждений и их работников¹⁴³. Реализация «дорожной карты» призвана обеспечить установление механизмов зависимости уровня оплаты труда работников от количества и качества выполняемых работ (оказываемых услуг) путем оценки деятельности работников и соответствия уровня оплаты труда качеству труда (эффективный контракт).

¹⁴³ Приказ Роспотребнадзора от 30.04.2013 № 274 «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по повышению эффективности деятельности подведомственных Роспотребнадзору федеральных государственных учреждений и их работников».

В частности, в период до 2018 г. предусматривается заключение трудовых договоров с руководителями учреждений в соответствии с типовой формой договора, утвержденной Минтрудом России, а также дополнительных соглашений к трудовым договорам (новых трудовых договоров) с работниками учреждений в связи с введением эффективного контракта. Оформление трудовых отношений с работниками при введении эффективного контракта осуществляется на основании утвержденных рекомендаций Минтруда России.

Непосредственные результаты деятельности Роспотребнадзора, его территориальных органов и подведомственных учреждений по защите прав потребителей финансовых услуг в 2014 году, в частности, по рассмотрению заявлений и обращений потребителей, проведению контрольных мероприятий, судебной практике, а также информированию и повышению финансовой грамотности населения, подробно описаны в разделах 5 и 6 настоящего Доклада. Большинство описанных показателей оценки результатов деятельности имело положительную динамику, при этом особого внимания заслуживают следующие показатели:

- с 2010 года почти удвоилось количество разъяснений потребителям, предоставленных Роспотребнадзором и его территориальными органами по каналам информационной связи (с 2 821 обращения в 2010 году до 4497 обращений в 2014 году), что объясняется внедрением более совершенных информационных технологий и способов интернет-коммуникации с потребителями;
- по сравнению с 2013 годом увеличилась результативность контрольных мероприятий: доля проверок, по результатам которых были выявлены нарушения, в общем количестве проведенных проверок достигла в среднем 60%, по банковской деятельности в 2014 году нарушения были выявлены в 693 из 1137 проверок (61%), по страховой деятельности – в 128 из 292 проверок (44%), деятельности платежных агентов – в 8 из 18 (44%), максимальная результативность проверок достигнута по контролю за деятельностью микрофинансовых организаций – в 85 из 123 (78%);
- по сравнению с 2013 годом число составленных протоколов об административном правонарушении возросло на 7% (с 2 063 до 2 199 в 2014 году);
- количество дел о привлечении к административной ответственности, направленных на рассмотрение в суды, выросло на 11% (с 335 в 2013 году до 372 в 2014 году);

- доля поданных Роспотребнадзором судебных исков, которые разрешились в пользу потребителей, увеличилась на 5 процентных пунктов (с 68% в 2013 году до 73% в 2014 году).

Позитивные изменения в сфере консультирования и информирования потребителей финансовых услуг также были отмечены практически всеми консультационными центрами для потребителей в ходе дистанционного опроса, проведенного консультантами компании ФБК в декабре 2014 – феврале 2015 года в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», а именно:

- общее количество предоставленных в 2014 году финансовых консультаций по сравнению с 2013 годом увеличилось на 44,6% и составило 14 205;
- доля финансовых консультаций в общем объеме предоставленных консультаций составила 4,5%, что на 1,1% выше показателя 2013 года (3,4%);
- в 2014 году практика использования «горячих линий» была распространена на 93% шире, чем в 2013 году;
- около 62% роста составили публикации и выступления, проведенные консультационными центрами и пунктами. При этом более 67% пришлось на публикации и выступления на их сайтах и только 32% – на публикации в печатных СМИ, а также выступления на радио и телевидении;
- в 2014 году рост мероприятий, проведенных при осуществлении консультационными пунктами и центрами образовательной деятельности, составил 163,6%, или 899 мероприятий. Главным образом он был обеспечен увеличением мероприятий семинарского характера (85%);
- количество проведенных экспертиз и сравнительных оценок финансовых услуг возросло на рекордные 184% и составило 179.

Одним из конечных результатов деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг следует считать повышение уровня финансовой грамотности населения и удовлетворенности граждан действиями Роспотребнадзора, его территориальных органов и организаций.

В 2014 году были подведены итоги базового обследования уровня финансовой грамотности и компетентности российского населения,

проведенного в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». Информационную базу исследования составили результаты всероссийского опроса населения (объем выборки 6000 человек), опросы в двух экспериментальных регионах проекта (Волгоградской и Калининградской областях), а также опросы в двух контрольных регионах (Оренбургской и Ярославской областях). Полученные базовые значения индикаторов финансовой грамотности и их сравнение с аналогичными значениями в будущем периоде позволят судить не только о результатах реализации Проекта, но и об эффективности деятельности Роспотребнадзора как одного из основных участников Проекта.



В структуре органов и организаций Роспотребнадзора проводится последовательная работа по формированию системы оценки деятельности подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений, а также в целом оценки деятельности по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей, в том числе потребителей финансовых услуг.

8.3. Разработка методологии оценки деятельности консультационных центров для потребителей: первые результаты

В 2014 году консультанты ООО «ФБК» в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» разработали методологию оценки результатов деятельности консультационных центров. При разработке методологии была учтена принятая в странах Европейского сообщества практика оценки работы государственных органов согласно модели Common Assessment Framework (CAF), а также лучшая российская практика мониторинга и оценки деятельности органов государственного управления.

Предлагаемая методология оценки результатов деятельности консультационных центров предполагала использование, прежде всего, качественных показателей оценки (оценки 6 уровней состояния

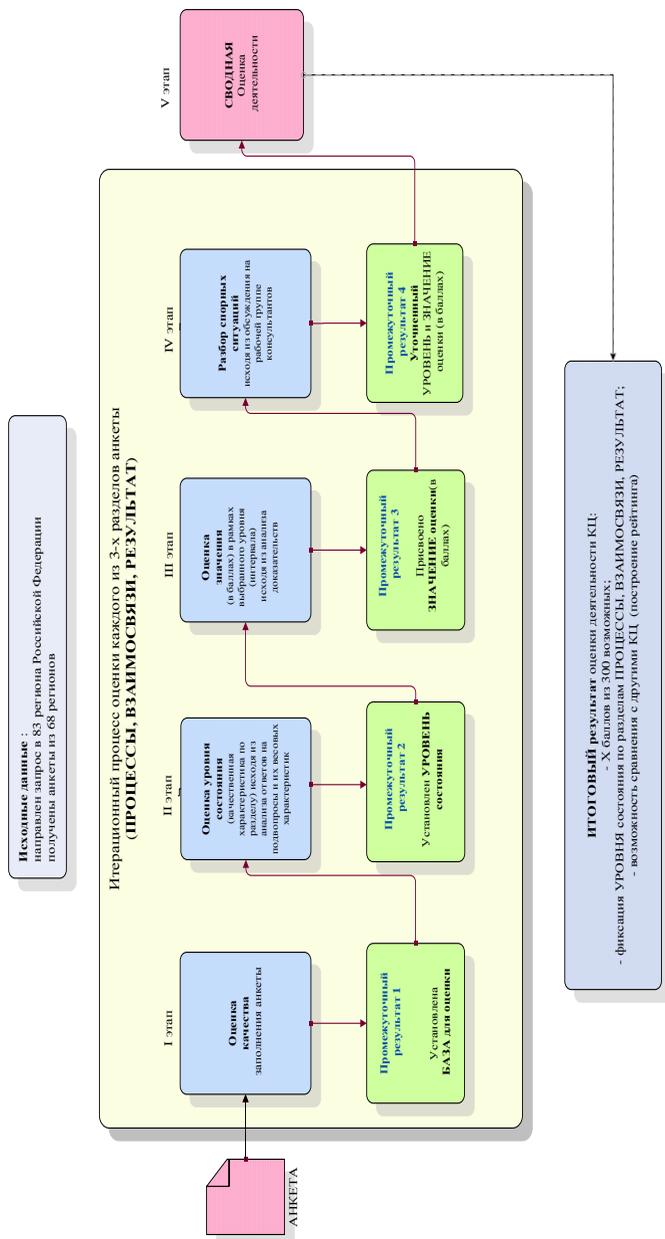
в баллах, от 0 до 100) в условиях ограниченности и даже невозможности применения адекватных количественных показателей. В конце 2014 года эта методология была апробирована в пилотных регионах Проекта (Волгоградской, Калининградской, Тверской областях и г. Москве) и представлена на конференции по Проекту (Калининград, 10-11 декабря 2014 г.).

При проведении дистанционного исследования в конце декабря 2014 года консультационным центрам для потребителей было предложено заполнить оценочные листы по трем разделам (критериям), а именно «Оценка качества процессов информирования и консультирования потребителей финансовых услуг», «Оценка взаимодействия консультационного центра с заинтересованными организациями» и «Оценка качества результатов работы консультационного центра для потребителей финансовых услуг и общества в целом». Кроме того, консультационные центры должны были прокомментировать свой выбор определенного состояния и подтвердить его убедительными доказательствами.

Блок-схема оценки деятельности консультационных центров для потребителей в 2014 году представлена на Рис. 8.3. В дистанционное исследование не были включены консультационные центры в новых субъектах Российской Федерации в связи с недостаточным опытом их работы в системе Роспотребнадзора.

Результаты оценки деятельности консультационных центров на основании данных дистанционного опроса позволили получить группировки консультационных центров в зависимости от качества их работы (по трем главным критериям – Качество процессов информирования и консультирования, Качество взаимодействия и Качество результатов) и построить экспериментальный рейтинг консультационных центров.

Рис. 8.3. Блок-схема оценки деятельности консультационного центра для потребителей на основании данных дистанционного опроса



В частности, по критерию «Качество результатов деятельности для потребителей финансовых услуг и общества в целом» территориальные консультационные центры для потребителей распределились следующим образом:

- 6% всех опрошенных консультационных центров в субъектах Российской Федерации считает, что они находятся на Нулевом уровне «Консультационный центр не получил или практически не получил за отчетный период результатов деятельности в силу объективных причин, которые не позволяют судить о месте консультационного центра в регионе»;
- 0% всех опрошенных консультационных центров – на Первом уровне «Консультационный центр запланировал и получил за отчетный период результаты деятельности, которые позволяют вынести суждение о незначительном месте консультационного центра в регионе»;
- 4% всех опрошенных консультационных центров – на Втором уровне «Консультационный центр запланировал и получил за отчетный период результаты деятельности, которые позволяют вынести суждение о слабозаметном месте консультационного центра в регионе»;
- 34% всех опрошенных консультационных центров – на Третьем уровне «Консультационный центр запланировал и получил за отчетный период достоверные и подтверждаемые результаты деятельности, которые позволяют вынести суждение о заметном месте консультационного центра в регионе»;
- 20% всех опрошенных консультационных центров – на Четвертом уровне «Консультационный центр запланировал и получил за отчетный период достоверные и подтверждаемые результаты деятельности, которые позволяют вынести суждение о достойном месте консультационного центра в регионе»;
- 3% всех опрошенных консультационных центров – на Пятом уровне «Консультационный центр запланировал и получил за отчетный период достоверные и подтверждаемые результаты деятельности, которые позволяют вынести суждение о важном месте консультационного центра в регионе».

В ближайшие годы работы по развитию системы оценки результативности деятельности будут продолжены в направлении оформления четких правил сбора и обработки данных и построения

официальных (публикуемых) рейтингов. Результаты этих работ предоставят возможности каждому региональному консультационному центру определить свое место, сравнить себя с другими консультационными центрами для потребителей и обеспечить необходимую мотивацию к улучшению результатов своей деятельности.



В 2014 году продолжилось совершенствование системы оценки результатов деятельности Роспотребнадзора, его территориальных органов и организаций, необходимое для дальнейшего повышения качества работы в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг. Приведенные сведения могут свидетельствовать как об улучшении работы Роспотребнадзора, так и об целенаправленном поиске наилучших решений для преодоления методических трудностей оценки слабо формализуемой деятельности, к которой относится защита прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности населения.

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

Мировая практика свидетельствует о том, что для эффективного, устойчивого и справедливого функционирования рынка финансовых услуг необходимо наличие таких взаимосвязанных компонентов, как профессиональные стандарты и этика финансовых институтов, эффективный контроль и надзор со стороны регуляторов финансового рынка, обеспечение доступности финансовых услуг и защиты прав потребителей, повышение финансовой грамотности населения. Финансовый рынок является устойчивым, когда взаимное влияние поставщиков и потребителей финансовых услуг является уравновешенным, а направления защиты прав потребителей включают требования большей прозрачности и осведомленности для потребителей о товарах и услугах, развитие конкуренции на рынке, предотвращение мошенничества, обучение потребителей и недопущение недобросовестной практики.

Согласно принятым на международном уровне принципам защита прав потребителей финансовых услуг не сводится только к рассмотрению обращений потребителей и возмещению вреда, обеспечению прозрачности финансовых услуг, финансовому образованию потребителей. Ключевые моменты организации защиты прав потребителей связаны с созданием действенной правовой и регулирующей среды, эффективным функционированием надзорных органов. Работа организаций по защите прав потребителей является жизненно важной услугой для отдельных потребителей, экономики и общества в целом

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

- приняты основополагающие законодательные и нормативные правовые акты по нормативному регулированию защиты прав потребителей финансовых услуг;
- 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;

- Роспотребнадзор укрепляет свои позиции на международном уровне, принимает активное участие в заседаниях международных организаций, посвященных вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, играет ведущую роль в совершенствовании системы защиты прав потребителей в государствах-участниках СНГ;
- динамично развивается взаимодействие Роспотребнадзора с федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, Банком России 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»;
- ежегодный публичный Доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» соответствует лучшей международной практике и способствует повышению уровня финансовой грамотности российских граждан, улучшению взаимодействия всех заинтересованных сторон и целенаправленному развитию национальной системы защиты прав потребителей.

В течение 2014 года в адрес Роспотребнадзора и его территориальных органов поступило 28 727 обращений в отношении нарушений прав потребителей финансовых услуг, что на 52% больше аналогичного показателя 2013 года. Доля обращений потребителей финансовых услуг в общем объеме обращений, поступавших в Роспотребнадзор, по-прежнему остается незначительной (4,5%), что на 1.1 п.п. больше по сравнению с 2013 годом. В структуре обращений граждан преобладают обращения, связанные с нарушением прав потребителей организациями банковского сектора – 19 037 обращений (63%) и страховыми организациями – 8 378 обращений (29%).

Непосредственные результаты деятельности Роспотребнадзора, его территориальных органов и подведомственных учреждений по защите прав потребителей финансовых услуг в 2014 году по рассмотрению заявлений и обращений потребителей, проведению контрольных мероприятий, судебной практике, а также информированию и повышению финансовой грамотности населения, свидетельствуют о целом ряде позитивных изменений:

- с 2010 года почти удвоилось количество разъяснений потребителям, предоставленных Роспотребнадзором и его территориальными органами по каналам информационной связи (с 2 821 обращения в 2010 году до 4497 обращений в 2014 году), что объясняется внедрением более совершенных информационных технологий и способов интернет-коммуникации с потребителями;
- по сравнению с 2013 годом увеличилась результативность контрольных мероприятий: доля проверок, по результатам которых были выявлены нарушения, в общем количестве проведенных проверок достигла в среднем 60%. По банковской деятельности в 2014 году нарушения были выявлены в 693 из 1137 проверок (61%), по страховой деятельности – в 128 из 292 проверок (44%), деятельности платежных агентов – в 8 из 18 (44%), максимальная результативность проверок достигнута по контролю за деятельностью микрофинансовых организаций – в 85 из 123 (78%).
- количество составленных протоколов об административном правонарушении возросло на 7% (с 2 063 в 2013 году до 2 199 в 2014 году);
- количество дел о привлечении к административной ответственности, направленных на рассмотрение в суды, выросло на 11% (с 335 в 2013 году до 372 в 2014 году);
- доля поданных Роспотребнадзором судебных исков, которые разрешились в пользу потребителей, увеличилась на 5% (с 68% в 2013 году до 73% в 2014 году).

Позитивные изменения в сфере консультирования и информирования потребителей финансовых услуг также были отмечены практически всеми консультационными центрами для потребителей:

- общее количество предоставленных в 2014 году финансовых консультаций по сравнению с 2013 годом увеличилось на 44,6% и составило 14 205;
- доля финансовых консультаций в общем объеме предоставленных консультаций составила 4,5%, что на 1,1% выше показателя 2013 года (3,4%);
- практика использования «горячих линий» была распространена на 93% шире, чем в 2013 году;
- около 62% роста составили публикации и выступления, проведенные консультационными центрами и пунктами. При этом более 67%

пришлось на публикации и выступления на их сайтах и только 32% – на публикации в печатных СМИ, а также выступления на радио и телевидении.

- рост мероприятий, проведенных при осуществлении консультационными пунктами и центрами образовательной деятельности, составил 163,6%, или 899 мероприятий. Главным образом он был обеспечен увеличением мероприятий семинарского характера (85%).
- количество проведенных экспертиз и сравнительных оценок финансовых услуг возросло на рекордные 184% и составило 179.

Под руководством и при непосредственном участии Роспотребнадзора в 2014 году был осуществлен ряд важных мероприятий по решению принципиальных вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг, повышению уровня финансовой грамотности и расширению доступности финансовых услуг, в том числе:

- разработана методика оценки эффективности и критерии анализа образовательных программ по повышению финансовой грамотности населения и развитию финансового образования; разработаны и прошли апробацию модульные образовательные программы;
- в рамках дополнительных образовательных программ подготовлены 77 наименований учебно-методических материалов по развитию финансовой грамотности обучающихся общеобразовательных учреждений начального и среднего профессионального образования;
- разработан веб-сайт в рамках реализации образовательных программ и информационной кампании по повышению финансовой грамотности;
- проведена Первая неделя сбережений, в рамках которой в 12 регионах России для потребителей были доступны 11 специальных программ обучения, он-лайн курс «Личные финансы», он-лайн лекции и семинары от ведущих российских экспертов, тренинги и тестирование, библиотека информационно-образовательных материалов для самообучения;
- осуществлен запуск механизма поддержки местных инициатив в области повышения финансовой грамотности населения под названием «Фонд хороших идей».

В связи с наделением Банка России функциями и полномочиями единого мегарегулятора на финансовых рынках и созданием Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных

акционеров в 2014 году были значительно усилены государственные гарантии защиты прав потребителей финансовых услуг. Реализуя свои полномочия в установленной сфере деятельности, Роспотребнадзор и Банк России дополняют друг друга и обеспечивают эффективную правовую защиту потребителей финансовых услуг.

При наличии в обращениях, заявлениях, жалобах потребителей финансовых услуг признаков нарушения Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» такие обращения, заявления, жалобы рассматриваются Роспотребнадзором в пределах установленной компетенции. При наличии в обращениях, заявлениях, жалобах признаков нарушения федеральных законов, надзор и контроль за соблюдением которых осуществляет Банк России, такие обращения, заявления, жалобы рассматриваются Банком России в пределах установленной компетенции. Роспотребнадзор и Банк России формируют совместные правовые позиции по соответствующим обращениям, заявлениям, жалобам потребителей финансовых услуг. Взаимодействие реализуется в форме проведения совместных мероприятий, заседаний совместных рабочих групп, обмена информацией, сверки статистических данных и в других формах.

Ближайшие перспективы совершенствования системы защиты прав потребителей финансовых услуг в России во многом определяются складывающимися тенденциями развития финансового рынка как внутри страны, так и за рубежом. Согласно последнему прогнозу Международного валютного фонда¹⁴⁴, в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах рост будет оставаться в целом стабильным на уровне 4,3 процента в 2015 году и повысится до 4,7 процента в 2016 году. Однако в отношении перспектив развития экономики России прогноз был ухудшен в связи со снижением цен на нефть, резким замедлением экономического роста, снижением курса рубля и усилением геополитической напряженности.

В сложных макроэкономических условиях, сложившихся в российской экономике в 2014 году, могут проявиться такие негативные тенденции, как сокращение инвестиций в основной капитал, снижение реальных доходов физических лиц и уменьшение спроса на потребительском рынке. В этой связи крайне вероятными являются риски для потребителей финансовых услуг, связанные, с одной стороны, с динамичным развитием финансового рынка России, появлением сложных и разнообразных финансовых услуг,

¹⁴⁴ Перспективы развития мировой экономики. Бюллетень основных прогнозов перспектив развития мировой экономики // Официальный сайт Международного валютного фонда <http://www.imf.org> . – 20.01.2015.

конкурентной борьбой финансовых организаций за потребителей на фоне торможения экономического роста и, с другой стороны, все еще недостаточным уровнем финансовой грамотности населения и поведением потребителей, сформированным в расчете на патерналистское отношение государства.

Среди существенных рисков для потребителей финансовых услуг следует особо выделить следующие группы рисков:

Группа рисков, находящихся вне компетенции Роспотребнадзора:

- валютные риски;
- риски, связанные с кризисом доверия населения к банкам, страховым компаниям и иным участникам финансового рынка в силу жесткой регулятивной политики Банка России по санации участников финансового рынка и повышению норм резервирования;
- риски, связанные с неисполнением финансовыми организациями своих обязательств, в силу ухудшения макроэкономической ситуации;
- риски, связанные с недостаточной доступностью финансовых услуг для потребителей;
- риски, связанные как с недобросовестным поведением участников финансового рынка в условиях конкуренции, так и с мошенническим характером третьих лиц;
- риски, связанные с неисполнением потребителями финансовых услуг (прежде всего, услуг потребительского кредитования) своих обязательств в силу снижения реальных располагаемых доходов населения и роста безработицы;

Группа рисков, относящихся прямо или косвенно к компетенции Роспотребнадзора:

- риски, связанные с неопределенностью отдельных положений законодательства о защите прав потребителей финансовых услуг (в частности, положения Федерального закона «О национальной платежной системе»);
- риски, связанные с необходимостью накопления правоприменительной практики (в частности, вступление в силу Федерального закона «О потребительском кредите (займе)»);
- риски, связанные с низким уровнем финансовой грамотности населения (особенно для потребителей услуг микрофинансовых организаций в сегменте «займы до зарплаты») и финансовым поведением потребителей, ориентированным на патерналистское

отношение государства;

- риски, связанные с недостаточной информированностью граждан об условиях и возможностях государственной системы защиты прав потребителей, процедурах досудебного и судебного урегулирования конфликтных ситуаций в финансовой сфере, правилах безопасности при проведении операций с личными финансами.

Представленные в настоящем Докладе выводы об изменении состояния защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2014 году и предполагаемых в ближайшие годы рисках для потребителей финансовых услуг в Российской Федерации позволяют сформулировать основные направления по ее улучшению в ближайшие годы, в том числе:

✓ Совершенствование нормативного правового регулирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе:

- разработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области регулирования рынка розничных финансовых услуг с целью максимизации защиты прав потребителей (в области раскрытия информации для потребителей со стороны финансовых организаций с целью обеспечения соответствия уровню подготовленности и реальным потребностям потребителей финансовых услуг);
- разработка предложений по дальнейшей гармонизации российского законодательства с лучшей мировой практикой, в том числе и лучшей практикой государств-участников СНГ, в области защиты прав потребителей финансовых услуг;
- разработка механизма оценки результатов правоприменительной практики для внесения изменений и дополнений в действующее законодательство по защите прав потребителей;

✓ Оптимизация взаимодействия Роспотребнадзора с государственными органами в рамках реализации единой государственной политики по защите прав потребителей финансовых услуг, в том числе:

- выработка согласованной позиции по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в области защиты прав потребителей финансовых услуг и организации предоставления финансовых услуг гражданам;

- проведение совместных консультаций граждан в общественных приемных Роспотребнадзора (центрального аппарата и территориальных органов), а также участие в соответствующих образовательных и просветительных программах по вопросам, касающимся оказания финансовых услуг физическим лицам;
- проведение взаимных консультаций по вопросам, связанным с регулированием потребительских правоотношений в области финансовых услуг, а также оказание и иной помощи в рамках реализации совместных мероприятий;
- анализ лучшей практики защиты прав потребителей финансовых услуг в государствах-участниках СНГ и разработка предложений по ее применению в Российской Федерации;
 - ✓ Совершенствование методологического обеспечения деятельности Роспотребнадзора его территориальных органов и подведомственных учреждений в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе:
- доработка по результатам апробации и утверждение Единой методики и ведомственных стандартов консультирования потребителей финансовых услуг;
- разработка и внедрение методических рекомендаций по риск-ориентированному подходу к осуществлению надзорной деятельности в области защиты прав потребителей финансовых услуг;
 - ✓ Улучшение внутреннего взаимодействия в системе Роспотребнадзора, его территориальных органов и подведомственных учреждений в сфере деятельности по защите прав потребителей финансовых услуг, в том числе:
- подготовка и внедрение регламентов взаимодействия структурных подразделений, органов и организаций Роспотребнадзора в части исполнения основных функций государственного управления (планирование, исполнение, учет и отчетность, мониторинг, внутренний контроль);
- рассмотрение условий и возможностей создания структурных подразделений в центральном аппарате и территориальных органах Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг с учетом лучшей зарубежной практики и финансового обоснования;
- подготовка и внедрение единых стандартов организации работы территориальных органов Роспотребнадзора и консультационных

центров для потребителей в субъектах Российской Федерации (стандартов размещения информации для потребителей в общественных приемных, стандартов размещения информации на официальных сайтах и др.);

- обобщение и анализ лучшей российской практики консультирования и информирования потребителей финансовых услуг и ее распространение в ведомственных информационных ресурсах и на региональных семинарах-совещаниях;

✓ Совершенствование механизмов оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора, его территориальных органов и подведомственных учреждений по защите прав потребителей финансовых услуг, в том числе:

- разработка и внедрение эффективного механизма мониторинга и оценки эффективности результатов деятельности территориальных органов Роспотребнадзора и консультационных центров для потребителей;
- развитие методологии и системы оценки результатов деятельности территориальных органов и подведомственных организаций в области защиты прав потребителей финансовых услуг с целью дальнейшего составления на регулярной основе соответствующих рейтингов;

✓ Координация усилий по развитию финансовой грамотности и финансового просвещения, в том числе:

- проведение информационно-просветительской кампания, направленной на развитие ответственного потребительского поведения на финансовом рынке и защиты прав потребителей финансовых услуг среди молодежи;
- создание и распространение информационных продуктов Роспотребнадзора по финансовым услугам, а именно буклеты, плакаты, брошюры, видеоролики, электронные презентации, материалы для олимпиад, конкурсов и иных мероприятий;
- информирование детско-молодежной аудитории о правах потребителей финансовых услуг с помощью анимационных видеоматериалов (мультфильмов) и конкурса знаний;
- разработка, проведение и последующее распространение обучающей интерактивной деловой игры по защите прав потребителей финансовых услуг для школьников;
- информирование потребителей финансовых услуг о грамотном и

- безопасном пользовании современными платежными инструментами;
- создание видео-азбуки для потребителей финансовых услуг;
 - информационное освещение актуальных вопросов по соблюдению законодательства и защите прав потребителей финансовых услуг для людей старшего возраста;
 - разработка информационных материалов о возможностях получения финансовой поддержки и о финансовых угрозах для людей, чьи родственники или они сами страдают тяжелыми и редкими заболеваниями;
 - информирование об основах практических финансовых знаний для родственников заключенных, сотрудников системы исполнения наказаний и осужденных;
 - разработка и внедрение эффективных механизмов и стандартов взаимодействия со СМИ для пропаганды финансовых знаний;
- ✓Повышение информатизации основной деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей, в том числе:
- разработка и внедрение специального интернет-сайта для приема вопросов, обращений и жалоб потребителей финансовых услуг с возможностью получить ответ в установленные сроки и в достаточном объеме;
 - внедрение государственных информационных ресурсов в запланированном объеме, доступных потребителям финансовых услугам и участникам финансового рынка;
 - внедрение ведомственных информационных ресурсов в запланированном объеме, доступных всем специалистам Роспотребнадзора, его территориальных органов и подведомственных организаций;
 - внедрение эффективных механизмов учета обоснованных предложений специалистов Роспотребнадзора и потребителей финансовых услуг, в том числе и рассмотрение возможности создания краудсорсингового портала на официальном сайте;
- ✓Укрепление квалификационно-кадрового и материально-технического обеспечения деятельности Роспотребнадзора, в том числе:
- усиление финансового обеспечения деятельности региональных консультационных центров для потребителей на основе включения в

ведомственный перечень государственных услуг (работ) услуг по информированию и консультированию потребителей в сфере защиты прав потребителей;

- внедрение современных форм и методов профильного повышения квалификации специалистов с учетом результатов реализации Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации»;
- дальнейшее внедрение механизмов зависимости уровня оплаты труда работников от количества и качества выполняемых работ (оказываемых услуг) путем оценки деятельности работников и соответствия уровня оплаты труда качеству труда (эффективный контракт), заключение дополнительных соглашений к трудовым договорам (новых трудовых договоров) с работниками учреждений.



Роспотребнадзор как единственный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственный надзор в области защиты прав потребителей, призван играть ключевую роль в совершенствовании национальной системы защиты прав потребителей финансовых услуг. Однако, эффективность выполнения указанной функции зависит от согласованной работы всех участников системы защиты прав потребителей в финансовой сфере. В этой связи представляется важным усилить координирующую функцию Роспотребнадзора и разработать общую стратегию согласованных мероприятий, направленных на защиту прав потребителей финансовых услуг и повышение финансовой грамотности.
