

**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 2013 году»**

**Москва • 2014**

УДК  
ББК

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

**Авторский коллектив:**

О.В. Прусаков, С.В. Мухина, С.М. Шапигузов, И.А. Николаев, А.К. Сиягин, И.В. Дубинина, М.С. Абрамова, Н.С. Жигай, Т.В. Карева и др.

В подготовке отдельных разделов участвовали О.М. Иванов (раздел 2), Т.Ю. Робулец (разделы 2,4), Н.С. Тюриков (разделы 2,4), А.А. Байтенова (разделы 2,4), Ю.Н. Волохонский (разделы 2,4), А.В. Паранич (разделы 2,4), О.С. Сорокина (разделы 2,4), А.В. Чирков (разделы 2,4), П.Б. Шелищ (подраздел 7.2), В.И. Майданюк (подраздел 7.3).

**Доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2013 году» / Министерство финансов Российской Федерации – с. 200**

ISBN

Настоящее издание содержит результаты анализа состояния и проблем защиты прав потребителей в финансовой сфере в Российской Федерации по итогам 2013 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 вторым подобным изданием в истории Российской Федерации и учитывает результаты обсуждения первого доклада.

ISBN

УДК  
ББК

© Министерство финансов Российской Федерации, 2014

## Содержание

<b>Введение.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Основы организации работы по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.....</b>	<b>9</b>
1.1. Ключевые компоненты защиты прав потребителей финансовых услуг.....	9
1.2. Полномочия и взаимодействие в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.....	14
<b>2. Нормативное правовое регулирование защиты прав потребителей в финансовой сфере.....</b>	<b>25</b>
2.1. Состояние и проблемы нормативной базы защиты прав потребителей финансовых услуг.....	25
2.2. Закон «О защите прав потребителей» как системообразующий закон в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.....	29
2.3. Закон «О потребительском кредите (займе)» как новация в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.....	34
2.4. Тенденции развития нормативного регулирования деятельности участников финансового рынка.....	38
2.5. Предполагаемые изменения в законодательстве для улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг.....	63
<b>3. Международное сотрудничество и Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг.....</b>	<b>74</b>
3.1. Эволюция деятельности ООН по защите прав потребителей финансовых услуг.....	74
3.2. Развитие деятельности ОЭСР и Группы двадцати.....	76
3.3. Развитие деятельности Всемирного банка и организаций, учрежденных Всемирным банком.....	95

3.4. Развитие деятельности Евразийского экономического сообщества.....	98
3.5. Участие Роспотребнадзора в международном сотрудничестве по защите прав потребителей финансовых услуг.....	101
<b>4. Тенденции развития розничного финансового рынка и оценка рисков для потребителей финансовых услуг.....</b>	<b>105</b>
4.1. Макроэкономическая ситуация и развитие финансового рынка .....	105
4.2. Изменения на рынке банковских услуг и риски для потребителей.....	109
4.3. Изменения на рынке страховых услуг и риски для потребителей.....	118
4.4. Изменения на рынке микрофинансовых организаций и риски для потребителей.....	123
4.5. Изменения на рынке платежных услуг и риски для потребителей.....	128
<b>5. Результаты деятельности Роспотребнадзора и судебной практики в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в 2013 году.....</b>	<b>133</b>
5.1. Рассмотрение обращений и заявлений потребителей.....	133
5.2. Контрольные мероприятия.....	138
5.3. Судебная практика.....	141
<b>6. Практика информирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг и повышение уровня финансовой грамотности населения.....</b>	<b>153</b>
6.1 Государственный информационный ресурс в области защиты прав потребителей.....	153
6.2. Реализация просветительской функции Роспотребнадзора через систему консультационных центров для потребителей.....	158
6.3. Реализация 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»..... 165

**7. Результаты деятельности крупнейших общественных объединений потребителей.....168**

7.1. Конфедерация обществ потребителей.....168

7.2. Союз потребителей Российской Федерации.....169

7.3. Союз защиты прав потребителей финансовых услуг.....171

**8. Оценка эффективности деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг.....176**

**Выводы: Основные направления совершенствования системы защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации.....189**

## **Введение**

Динамичное развитие рынка финансовых услуг, диверсификация финансовых инструментов, появление комплексных финансовых продуктов вызывают все более сложные вопросы у российских потребителей 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.

За последние годы 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. Следует отметить, что наряду с Роспотребнадзором, его территориальными органами и подведомственными организациями активное участие в защите прав потребителей финансовых услуг и соответствующей информационно-просветительской работе принимают другие государственные органы на федеральном и региональном уровнях, органы местного самоуправления и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и общественные объединения потребителей.

С 2013 года Роспотребнадзор ежегодно готовит государственные доклады «Защита прав потребителей в Российской Федерации» в соответствии со ст. 40 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» и «Положением о государственном докладе о защите прав потребителей в Российской Федерации», утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.04.2012 № 283. Государственный доклад содержит систематизированную аналитическую информацию об общем состоянии правового регулирования отношений с участием потребителей в Российской Федерации, дает оценку законодательным и практическим аспектам реализации основополагающих прав потребителей и содержит выводы и

предложения, призванные определить основные приоритеты и направления улучшения деятельности всех составляющих системы защиты прав потребителей в Российской Федерации.

С 2013 года Роспотребнадзор также готовит публичный доклад «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» 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». Этот публичный доклад по вопросам защиты прав потребителей в финансовой сфере в России служит дополнительным информационно-аналитическим материалом для ежегодного государственного доклада Роспотребнадзора и конкретизирует законодательные и практические аспекты реализации основополагающих прав потребителей применительно к финансовой сфере.

Подготовленный в 2013 году доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» явился первым подобным изданием в истории Российской Федерации, представлял систематизированную аналитическую информацию по результатам деятельности по защите прав потребителей финансовых услуг по итогам 2012 года и в результате профессионального обсуждения получил в целом положительную оценку.

Доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2013 году» учитывает результаты обсуждения первого доклада, его сильных и слабых сторон. В этом Докладе содержится описание полномочий по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, результаты анализа изменений нормативного правового регулирования защиты прав потребителей финансовых услуг, обзор международной практики, результаты анализа тенденций развития финансового рынка и прогноза рисков для потребителей финансовых услуг, результаты оказания противодействия нарушению законодательных требований, обзор состояния информирования населения в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, результаты деятельности крупнейших общественных объединений потребителей. Кроме того, в Докладе представлены результаты оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора и основные направления совершенствования системы защиты прав потребителей финансовых услуг в

финансовой сфере.

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.

Подготовка очередного публичного Доклада «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» соответствует лучшей международной практике и должна способствовать 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 всей национальной системы защиты прав потребителей.



# **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 всех изменений за прошедший год.

## **1.1. Ключевые компоненты защиты прав потребителей финансовых услуг**

Современный финансовый рынок характеризуется многообразием и комплексным характером услуг, предоставляемых финансовыми организациями потребителям. 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.**

Наряду с наиболее распространенными банковскими услугами – переводом денежных средств, кредитами и депозитами – на рынке расширяется оказание финансовых услуг, предоставляемых некредитными финансовыми организациями, среди которых:

- ✓ профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- ✓ управляющие компании инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- ✓ акционерные инвестиционные фонды;
- ✓ субъекты страхового дела;
- ✓ негосударственные пенсионные фонды;
- ✓ микрофинансовые организации;

- ✓ кредитные потребительские кооперативы;
- ✓ жилищные накопительные кооперативы;
- ✓ сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы.

Несмотря на многообразие вопросов, связанных с функционированием финансового рынка, содержание Доклада ограничивается отношениями, возникающими из договоров об оказании отдельных видов финансовых услуг, последствия нарушения условий которых подпадают под действие законодательства Российской Федерации 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 определяются как услуги, оказываемые гражданам в связи с предоставлением, привлечением и (или) размещением денежных средств и их эквивалентов, выступающих в качестве самостоятельных объектов гражданских прав.**<sup>1</sup>

Для эффективного, устойчивого и справедливого функционирования рынка розничных финансовых услуг необходимо наличие следующих взаимосвязанных компонентов:

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

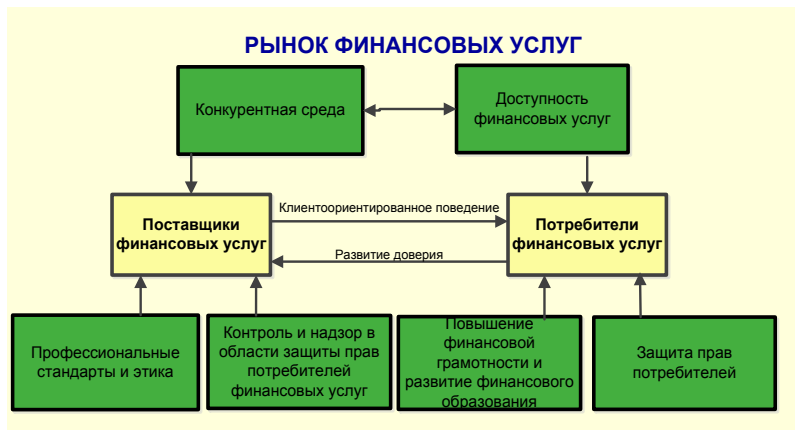
Финансовый рынок является устойчивым, когда взаимное влияние поставщиков и потребителей финансовых услуг является сбалансированным. Взаимосвязь между указанными выше компонентами, оказывающими основное влияние на защиту прав

---

<sup>1</sup> См. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».

потребителей финансовых услуг, представлена на Рис. 1.1.

**Рис. 1.1. Основные компоненты рынка розничных финансовых услуг**



Одним из важных компонентов функционирования финансового рынка является конкурентная среда, под которой понимаются нормативные правовые и институциональные условия развития конкуренции - соперничества хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия.<sup>2</sup>

Другим важным компонентом функционирования финансового рынка считается доступность финансовых услуг – понятие, которое вошло в российскую политику и практику в последние годы. В соответствии с международными представлениями доступность финансовых услуг тесно связана с прозрачностью их предоставления и раскрытием информации по трем основным параметрам: содержание раскрываемой информации на уровне потребителя, методы раскрытия информации на уровне потребителя, публичное раскрытие информации.<sup>3</sup>

Понятия «стандарт профессии» или «профессиональный стандарт»

<sup>2</sup> П. 7 ст. 4. Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

<sup>3</sup> [http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-Russian\\_0.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-Russian_0.pdf)

часто применяются к документам, в которых дается описание квалификационных требований к некоторой профессии или профессиям некоторой профессиональной сферы (такие документы также называют квалификационными справочниками или справочниками квалификационных характеристик). Типичным примером такого профессионального стандарта может служить проект «Разработка и внедрение профессиональных стандартов по банковскому делу», направленный на решение основных проблем кадровой политики банка, разработанного Ассоциацией российских банков и Московской финансово-промышленной академией.<sup>4</sup>

Ключевым компонентом функционирования финансового рынка в Российской Федерации является федеральный государственный надзор за соблюдением законодательства в области защиты прав потребителей финансовых услуг, который включает:<sup>5</sup>

- ✓ организацию и проведение проверок соблюдения продавцами финансовых услуг требований, установленных Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей, предписаний должностных лиц органа государственного надзора (обязательные требования);
- ✓ организацию и проведение проверок соответствия финансовых услуг обязательным требованиям, обеспечивающим предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей, установленным в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- ✓ применение мер пресечения нарушений обязательных требований, выдачу предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений обязательных требований, привлечение к ответственности лиц, совершивших такие нарушения;

---

<sup>4</sup> <http://www.arb.ru/site/docs/docs.php?doc=513>

<sup>5</sup> Согласно Закону Российской Федерации от 07.02.1992 № 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».

- ✓ 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.

В международной практике финансовая грамотность определяется как способность физических лиц управлять своими финансами и принимать эффективные краткосрочные и долгосрочные финансовые решения, тесно связанная с финансовым образованием. Финансовое образование определяется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) как «процесс, в результате которого индивиды улучшают свои знания о финансовых продуктах и концепциях и за счет информации, инструктажа и (или) объективных рекомендаций вырабатывают навыки и укрепляют доверие, чтобы понимать (финансовые) риски и иметь возможность делать информированный выбор, узнать о том, куда обращаться за помощью, а также уметь предпринимать другие эффективные действия, чтобы улучшать свое финансовое благосостояние и обеспечить защиту своих интересов».<sup>6</sup>

Основополагающим компонентом функционирования финансового рынка является защита прав потребителей финансовых услуг, под которой для целей настоящего Доклада понимается комплекс мер,

---

<sup>6</sup> Зеленцова А.В., Блискавка Е.А., Демидов Д.Н. Повышение финансовой грамотности населения: международный опыт и российская практика // [http://www.finansy.ru/st/post\\_1337760050.html](http://www.finansy.ru/st/post_1337760050.html).

реализуемых и направленных на регулирование общественных отношений, возникающих между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями и включающих в себя установление конкретных прав потребителей, механизм защиты возможных нарушений прав и ответственность за нарушение прав потребителей.

## **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 Роспотребнадзор,<sup>7</sup> который находится в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации.<sup>8</sup>

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.

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

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 и иные организации. Полномочия в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг обобщены в Таблице № 1.1.

---

<sup>7</sup> 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».

<sup>8</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

**Таблица № 1.1. Полномочия в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг**

<b>Орган / организация</b>	<b>Полномочия</b>
Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)	Надзор в сфере защиты прав потребителей, выработка и реализация государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере 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 требованиями к контрольно-кассовой технике и условиями ее регистрации и
Государственные органы	Рассмотрение жалоб и

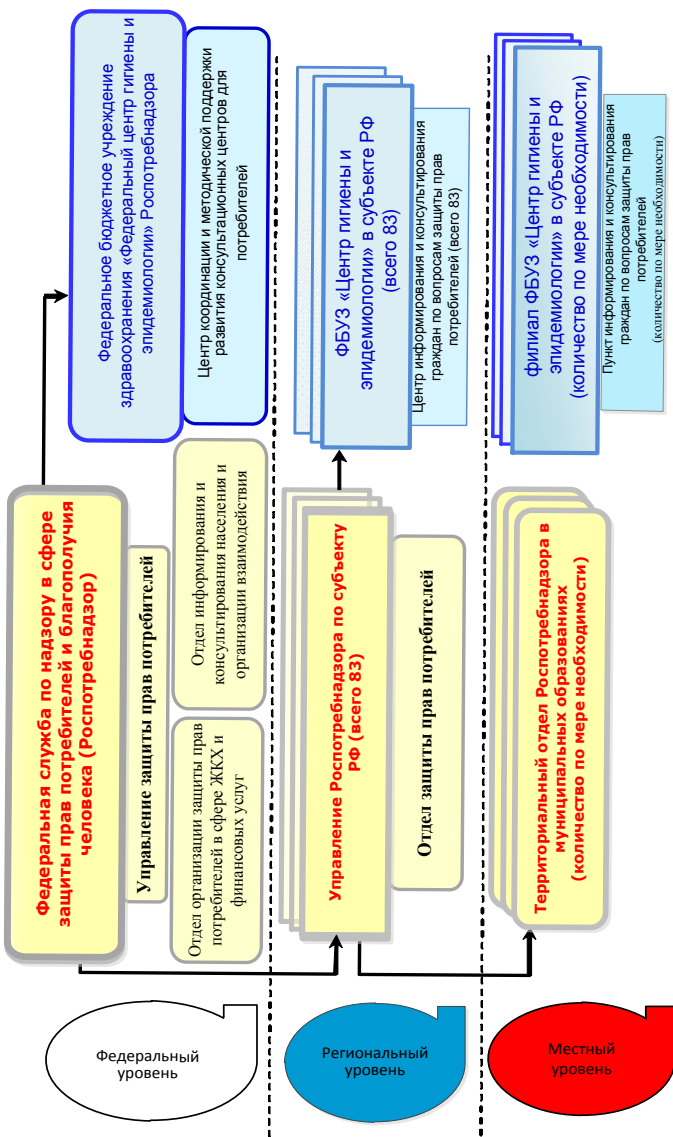
Орган / организация	Полномочия
исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и органы местного самоуправления	консультирование потребителей, предъявление исков в суды
Суды	Выдача постановлений о прекращении и предотвращении дальнейшего нарушения прав потребителей
Общественные объединения потребителей	Общественный контроль

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.

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.



Рис. 1.2. Организационная структура Роспотребнадзора в части реализации функции защиты прав потребителей на рынке 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 узкоспециальное назначение. При этом прямой контроль за соблюдением принятых законных 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.

Одновременно наличие у Роспотребнадзора территориальных органов во всех субъектах Российской Федерации, а также прямо предусмотренная возможность осуществлять деятельность в рамках своей компетенции во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, позволяют Роспотребнадзору формировать и реализовывать системную государственную политику в сфере защиты прав потребителей.

Таким образом, реализуя свои полномочия в установленной сфере деятельности, Роспотребнадзор и Банк России должны дополнять друг друга и обеспечивать эффективную правовую защиту граждан-потребителей финансовых услуг.

*Справочно: во многих зарубежных странах принята и успешно применяется модель (часто именуемая как модель «Твин Пикс» (Twin Peaks - «две вершины», «два центра»), в которой защита прав потребителей финансовых услуг осуществляется в двух взаимосвязанных направлениях – непосредственным образом, через защиту прав конкретных*

*потребителей и неопределенного круга потребителей (функции возложены на специальные органы по защите прав потребителей, например, в США – на Бюро по финансовой защите потребителей) и опосредованным образом, через контроль деятельности финансовых организаций (функции возложены на специальные органы по регулированию финансового рынка).*

### *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.

Минфин России и Роспотребнадзор осуществляют совместную работу по реализации Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

*Справочно: 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 рассчитан на 5 лет.*

*Итоговая цель Проекта заключается в повышении уровня финансовой грамотности населения России, преимущественно учащихся школ и высших учебных заведений, а также малообеспеченных граждан, активном участии населения на рынке финансовых услуг, формировании у российских граждан разумного финансового поведения, принятии взвешенных решений при пользовании финансовыми услугами, содействии ответственного отношения к личным финансам, повышении качества финансового образования и в конечном итоге повышении эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг. Национальный масштаб Проекта обуславливает его реализацию с участием большинства государственных органов исполнительной власти, связанных с функционированием рынка финансовых услуг.*

### *Взаимодействие Роспотребнадзора и ФАС России*

На ФАС России возложены функции по обработке жалоб потребителей 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 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.

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 бюджетного финансирования, не соответствующий современным задачам защиты прав потребителей, и отсутствует должная координация.

### *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 может предъявлять иск в суд сам (лично) или через представителя, который действует в суде на основании надлежаще 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.

Следует отметить, что с середины 2013 года в Российской Федерации осуществляется реформирование судебной системы в связи с объединением двух высших судебных инстанций – Высшего Арбитражного Суда и Верховного Суда Российской Федерации (ВС РФ) при сохранении подсистем арбитражных судов и судов общей юрисдикции. ВС РФ становится 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, ВС РФ будет осуществлять в предусмотряемых 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 довольно обширными правами, при этом их деятельность должна осуществляться во взаимодействии с государственными органами по контролю и надзору. Общественные объединения потребителей вправе:

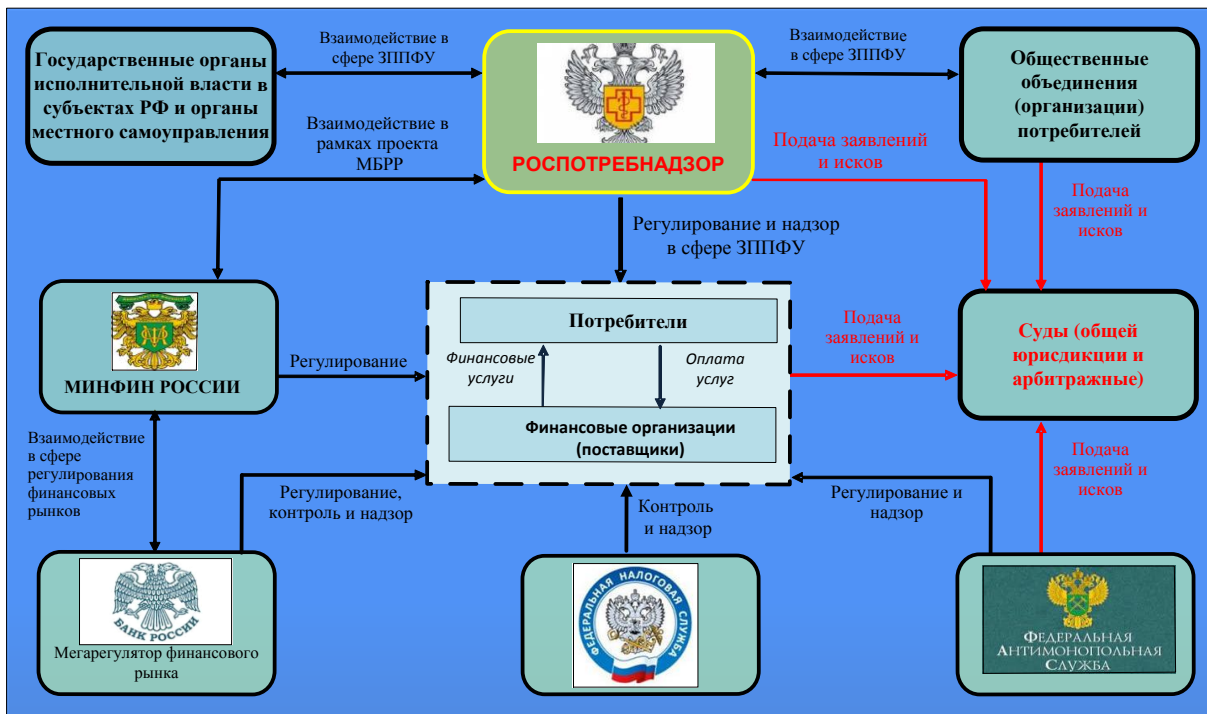
- ✓ участвовать в разработке обязательных требований к финансовым услугам, а также проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей финансовых услуг;
- ✓ проводить независимую экспертизу качества услуг, а также соответствия потребительских свойств услуг заявленной информации о них;
- ✓ осуществлять общественный контроль за соблюдением прав потребителей и направлять в Роспотребнадзор и органы местного самоуправления информацию о фактах

нарушений прав потребителей для проведения проверки этих фактов и принятия в случае их подтверждения мер по пресечению нарушений прав потребителей в пределах полномочий указанных органов, участвовать в проведении экспертиз по фактам нарушений прав потребителей в связи с обращениями потребителей;

- ✓ распространять информацию о правах потребителей и о необходимых действиях по защите этих прав, о результатах сравнительных исследований качества товаров (работ, услуг), а также иную информацию, которая будет способствовать реализации прав и законных интересов потребителей;
- ✓ обращаться в суды с заявлениями в защиту прав потребителей и законных интересов отдельных потребителей (группы потребителей, неопределенного круга потребителей).

**Таким образом, в Российской Федерации сложилась система взаимодействия органов и организаций, позволяющая эффективно осуществлять защиту прав потребителей на рынке финансовых услуг, которая получила дальнейшее развитие в 2013 году. Указанная система взаимодействия наглядно представлена на Рис. 1.3.**

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





## **2. Нормативное правовое регулирование защиты прав потребителей в финансовой сфере**

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 Российской Федерации «О защите прав потребителей» с указанием внесенных в прошедшем году изменений, в третьем – описание принятого Федерального закона «О потребительском займе (кредите)» с указанием его слабых сторон с позиций Роспотребнадзора, в четвертом – описание основных изменений по регулированию развития ключевых сегментов российского финансового рынка, наконец, в пятом – 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 сферу национальной экономики. Это обстоятельство во многом определяет высокую степень динамичности развития нормативной базы защиты прав потребителей финансовых услуг. Меняются и законодательные нормы защиты потребителей, меняются и условия предоставления им услуг, и законодательные требования к этим услугам. Например, за последние 5 лет вышло 8 редакций закона «О защите прав потребителей»<sup>9</sup> (редакции были существенные, объем изменений значительный), 33 редакции закона «О банках и банковской деятельности»<sup>10</sup>, 26 редакций закона «О рынке ценных

---

<sup>9</sup> Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (от 03.06.2009 № 121-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ, от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ, от 25.06.2012 № 93-ФЗ, от 28.07.2012 № 133-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 21.12.2013 № 363-ФЗ).

<sup>10</sup> Закон Российской Федерации от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (от 28.02.2009 № 28-ФЗ, от 28.04.2009 № 73-ФЗ, от 03.06.2009 № 121-ФЗ,

бумаг»<sup>11</sup>, 9 редакций закона «Об организации страхового дела»<sup>12</sup>, 8 редакции закона «О страховании вкладов физических лиц»<sup>13</sup>, а также были приняты законы «О кредитной кооперации»<sup>14</sup>, «О национальной платежной системе»<sup>15</sup>, «О потребительском кредите (займе)»<sup>16</sup>, «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»<sup>17</sup>.

В 2013 году был принят ряд важных законопроектов – о потребительском кредите и о регулировании секьюритизации финансовых активов, вносящий изменения в 17 действующих законодательных актов, включая Гражданский и Налоговый кодексы, существенно изменяющие регулирование залоговых отношений и уточняющие порядок уступки требований. Все перечисленные законы

---

от 24.07.2009 № 213-ФЗ, от 25.11.2009 № 281-ФЗ, от 27.12.2009 № 352-ФЗ, от 15.02.2010 № 11-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 01.07.2010 № 148-ФЗ, от 23.07.2010 № 181-ФЗ, от 27.07.2010 № 224-ФЗ, от 15.11.2010 № 294-ФЗ, от 07.02.2011 № 8-ФЗ (ред. 21.11.2011), от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ, от 21.11.2011 № 329-ФЗ, от 03.12.2011 № 391-ФЗ, от 06.12.2011 № 409-ФЗ, от 29.06.2012 № 97-ФЗ, от 28.07.2012 № 144-ФЗ, от 03.12.2012 № 231-ФЗ, от 29.12.2012 № 280-ФЗ, от 29.12.2012 № 282-ФЗ от 14.03.2013 № 29-ФЗ, от 07.05.2013 № 90-ФЗ, от 07.05.2013 № 102-ФЗ, от 28.06.2013 № 134-ФЗ, от 02.07.2013 № 146-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 23.07.2013 № 251-ФЗ, от 30.09.2013 № 266-ФЗ, от 02.12.2013 № 335-ФЗ).

<sup>11</sup> Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (от 09.02.2009 № 9-ФЗ, от 28.04.2009 № 74-ФЗ, от 03.06.2009 № 115-ФЗ, от 19.07.2009 № 205-ФЗ, от 25.11.2009 № 281-ФЗ, от 27.12.2009 № 352-ФЗ, от 22.04.2010 № 65-ФЗ, от 27.07.2010 № 224-ФЗ, от 04.10.2010 № 264-ФЗ, от 07.02.2011 № 8-ФЗ, от 03.06.2011 № 122-ФЗ, от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ, от 21.11.2011 № 327-ФЗ (ред. 28.07.2012), от 30.11.2011 № 362-ФЗ, от 07.12.2011 № 415-ФЗ, от 14.06.2012 № 79-ФЗ, от 28.07.2012 № 145-ФЗ, от 29.12.2012 № 282-ФЗ, от 28.06.2013 № 134-ФЗ, от 23.07.2013 № 210-ФЗ (ред. 21.12.2013), от 23.07.2013 № 249-ФЗ, от 23.07.2013 № 251-ФЗ, от 21.12.2013 № 379-ФЗ, от 28.12.2013 № 420-ФЗ).

<sup>12</sup> Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (от 30.10.2009 № 243-ФЗ, от 22.04.2010 № 65-ФЗ, от 27.07.2010 № 226-ФЗ, от 29.11.2010 № 313-ФЗ, от 18.07.2011 № 236-ФЗ, от 30.11.2011 № 362-ФЗ, от 25.12.2012 № 267-ФЗ, от 28.06.2013 № 134-ФЗ, от 23.07.2013 № 234-ФЗ).

<sup>13</sup> Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (от 25.11.2009 № 281-ФЗ, от 29.12.2010 № 437-ФЗ, от 27.06.2011 № 162-ФЗ, от 11.07.2011 № 171-ФЗ, от 07.05.2013 № 81-ФЗ, от 02.07.2013 № 146-ФЗ, от 02.12.2013 № 335-ФЗ, от 28.12.2013 № 410-ФЗ).

<sup>14</sup> Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (от 21.11.2011 № 327-ФЗ, от 30.11.2011 № 362-ФЗ, от 07.06.2013 № 113-ФЗ, от 23.07.2013 № 251-ФЗ, от 02.11.2013 № 301-ФЗ, от 21.12.2013 № 363-ФЗ, от 21.12.2013 № 375-ФЗ).

<sup>15</sup> Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (от 25.12.2012 № 267-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 23.07.2013 № 251-ФЗ, от 28.12.2013 № 403-ФЗ).

<sup>16</sup> Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)».

<sup>17</sup> Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

вступают в силу 1 июля 2014 года.

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

С 1 марта 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (ГК РФ) (за исключением отдельных положений), который внес существенные изменения в части усиления защиты прав участников гражданского процесса. В первую очередь среди основных начал гражданского законодательства закреплён принцип добросовестности, который ранее не был отнесен к ним. Таким образом, обязанность каждого участника гражданских правоотношений действовать добросовестно при установлении, осуществлении, защите прав и выполнении обязанностей закреплена на законодательном уровне. Само определение добросовестности кодексом не раскрывается, что даёт определенный простор для его толкования.

Согласно новой редакции ни одна из сторон не может иметь преимущество, действуя незаконно или недобросовестно. Однако данный принцип был реализован в судебных решениях и ранее. Принцип добросовестности направлен на применение защиты участников гражданского процесса при совершении в их отношении незаконных действий. Кроме того определены критерии недобросовестности, неразумности, а также добросовестности и разумности поведения лиц, входящих в состав органов юридического лица.<sup>18</sup> Изменения ст.10 ГК РФ предполагают наличие разумности и

---

<sup>18</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица».

добросовестности действий участников процесса в момент осуществления ими действий. Таким образом, пропадает необходимость их доказывания при возникновении споров.

Принцип добросовестности нашел свое отражение и в ст. 167 ГК РФ. Согласно изменениям, лицо, которое знало или должно было знать об основаниях недействительности сделки, после признания этой сделки таковой действовало недобросовестно.

Положения ст.10 ГК РФ были дополнены запретом на обход закона с противоправной целью. При этом указанный термин не раскрывается, что также оставляет судам возможность его неоднозначного толкования. В частности, применительно к финансовому рынку обходом закона может считаться такое условие договора кредитования, которое делает неясным пункт о «сложных процентах».<sup>19</sup> Также еще одним важным изменением стало положение о возмещении убытков в случае злоупотребления правом (п.4 ст.10 ГК РФ).

В 2013 году Роспотребнадзор уделял повышенное внимание вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг в рамках осуществляемой законотворческой деятельности, что нашло отражение в принимаемых распорядительных документах и нормативных правовых актах. В их числе – распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.06.2013 № 1012-р об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 1293-р об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, перечень поручений Президента Российской Федерации от 24.07.2013 № Пр-1707 по итогам совещания по вопросу повышения доступности банковского кредитования и др. Следует отметить, что в 2013 году Роспотребнадзор активно участвовал в согласовании проектов законодательных и 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

---

<sup>19</sup> Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13.09.2011 № 146 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с применением к банкам административной ответственности за нарушение законодательства о защите прав потребителей при заключении кредитных договоров».

предложений и замечаний уполномоченного государственного органа по надзору в сфере защиты прав потребителей при обсуждении соответствующих проектов федеральных законов.

Несмотря на очевидные достигнутые положительные изменения, сложившаяся система нормативных правовых актов, в которой работает Роспотребнадзор по защите прав потребителей, еще не в полной мере обеспечивает правовое регулирование в сфере защиты прав потребителей и недостаточно учитывает актуальные вопросы защиты прав потребителей финансовых услуг в соответствии с международным контекстом.

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

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

Основными нормативными актами, регулирующими предоставление финансовых услуг потребителям в Российской Федерации на сегодняшний день являются Гражданский кодекс Российской Федерации и Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей». Сильные и слабые стороны Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» в отношении защиты прав потребителей финансовых услуг выглядят следующим образом через призму соответствия признанным во всем мире Принципам высокого уровня защиты прав потребителей финансовых услуг.

### *Право на информацию*

В Законе 5 статей посвящено праву потребителя на информацию. Согласно ст. 8 Закона, потребитель имеет право на информацию об

изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах), ст. 9 уточняет, какую минимально-необходимую информации должен раскрыть изготовитель (исполнитель, продавец) о себе, ст. 10 – о товарах (работах, услугах). Ст. 36 обязывает исполнителя предоставлять потребителю информацию об обстоятельствах, которые могут оказать влияние на качество оказываемой услуги или повлечь за собой невозможность ее завершения в срок. Ответственность изготовителя (исполнителя, продавца) за ненадлежащую информацию о товаре (работе, услуге) установлена в ст. 12.

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

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

В России пока нет обязательных требований к предконтрактному раскрытию информации и консультированию потребителей. В целях повышения защиты права на информацию потребителей финансовых услуг и в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» с 1 июля 2014 года вступает в силу новая редакция абз. 1 ч. 2 ст. 14.8 «Нарушение иных прав потребителей» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), устанавливающая административный штраф за «включение в договор условий, ущемляющих права потребителя, установленные законодательством о защите прав потребителей».

### *Право на безопасность*

Ст. 7 Закона устанавливает право потребителя на безопасность товара (работы, услуги) для здоровья, жизни и имущества потребителя. Относительно товаров и услуг право на безопасность реализуется посредством сертификации, 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 закреплён 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 вреда*

Это право детально закреплено в Законе «О защите прав потребителей». В первой главе (Общие положения) оно прописано в ст. 12-17, в которой возмещение вреда потребителю в полном объеме должно быть предоставлено в случаях предоставления ненадлежащей информации о товаре (работе, услуге), в случае наличия недостатков у товара (работы, услуги), наличия недействительных условий договора, ущемляющих права потребителя, причинения морального вреда потребителю нарушением его прав, а также закреплено право потребителя на защиту в суде. Возмещение убытков также освещено и в Главе III (Защита прав потребителей при выполнении работ (оказании услуг)), где отдельное внимание уделено случаю несоблюдения сроков оказания услуг и праву потребителя на отказ от исполнения договора об оказании услуг (выполнении работ).

### *Право на потребительское образование*

Право потребителей на просвещение в области защиты прав потребителей закреплено в ст. 3. В данной статье не только устанавливается право, но и определяются механизмы реализации

этого права: включение соответствующих требований в государственные образовательные стандарты и программы.

#### *Право быть услышанным*

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

#### *Право на здоровую окружающую среду*

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

#### *Право на удовлетворение базовых потребностей*

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

В 2013 году в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» были внесены следующие изменения:

в соответствии с Федеральным законом от 02.07.2013 № 185-ФЗ в ст. 3 слова «государственные образовательные стандарты и общеобразовательные и профессиональные программы» заменены словами «федеральные государственные образовательные стандарты и образовательные программы» (изменения вступили в силу с 1 сентября 2013 года);

в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2013 № 363-ФЗ ст. 10 изложена в следующей 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 (изменения вступают в силу с 1 июля 2014 года).

В 2013 году был подготовлен также ряд законопроектов о внесении дополнений и изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей».

В частности, проектом Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» (в части оплаты товаров (работ, услуг) посредством наличных расчетов или платежных карт) предусмотрено внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на обязанность определенных категорий торгово-сервисных организаций обеспечить прием к оплате как минимум платежных карт, что подразумевает установку электронного оборудования для приема безналичных платежей (к примеру, POS-терминалов или аналогов), которые заключаются во введении дополнительной ст. 16.1 о том, что продавец (исполнитель) обязан обеспечить возможность оплаты товаров (работ, услуг) путем наличных расчетов, а также с использованием платежных карт социально значимых платежных систем, по выбору потребителя.

На рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находились следующие законопроекты:

№ 394101-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и ст. 1098 части второй ГК РФ» (в части использования мелкого шрифта в договорах) – внесен в Государственную Думу Российской Федерации 27.11.2013);

№ 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).

**Таким образом, дальнейшее совершенствование системообразующего закона в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг оставалось в 2013 году в центре внимания уполномоченного государственного органа по надзору в сфере защиты прав потребителей.**

### **2.3. Закон «О потребительском кредите (займе)» как новация в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг**

В 2013 году состоялось важнейшее событие в сфере законодательного обеспечения защиты прав потребителей финансовых услуг, связанное с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)», призванного внести правовую определенность в вопросах потребительского кредитования.

Основные цели подготовки будущего закона были сформулированы в «Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года», принятой Правительством Российской Федерации и Банком России в 2005 году. Подобные законы о потребительском кредитовании уже успешно действуют в США и странах Европейского союза. Первоначально законопроект был подготовлен группой депутатов и внесен в Государственную Думу Российской Федерации еще в 2007 году. В 2011 году он был значительно переработан и размещен на сайте Минфина России. После обсуждений и достижения консенсуса интересов участников правоотношений, возникающих в связи с предоставлением потребительского кредита (займа) физическому лицу в целях, не связанных с предпринимательской деятельностью, Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» был принят 21 декабря 2013 года и вступает в силу с 1 июля 2014 года. При этом из сферы действия этого закона были выведены вопросы ипотечного кредитования.

В Федеральном законе «О потребительском кредите (займе)» определен ряд необходимых понятий (потребительский кредит, заемщик, кредитор, лимит кредитования и др.), ранее отсутствующих в законодательстве.

Большое внимание в законе уделено требованиям к раскрытию информации об условиях предоставления, использования и возврата потребительского кредита (займа) – в ст. 5 детально изложены 22 обязательных условия раскрытия информации, которые должны быть представлены в местах оказания услуг, в том числе и в интернете. Кроме этого, указаны 16 индивидуальных условий предоставления, использования и возврата потребительского кредита (займа), которые согласовываются кредитором и заемщиком индивидуально. До принятия этого закона банки при предоставлении потребительского

кредита могли обратиться только к документу «Рекомендации кредитным организациям по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов» от 26.05.2005, разработанному ФАС России и Банком России, который не имел обязательного характера.

В этом законе детально описывается, как формируется полная стоимость кредита. В расчет полной стоимости потребительского кредита должны быть включены все платежи заемщика по погашению основной части долга и процентов, платежи заемщика кредитору и третьим лицам, предусмотренные индивидуальными условиями договора, плата за выпуск и обслуживание кредитной карты, страховые премии. При этом Банк России ежеквартально должен рассчитывать и публиковать среднерыночное значение полной стоимости потребительских кредитов исходя из их категорий.

*Справочно: в конце 2013 года среднерыночные ставки по банковским кредитам для физических лиц составили 24% по кредитам в пределах года и 17,9% по кредитам на срок свыше года.*

Закон особо уточняет полномочия коллекторов, занимающихся возвратами задолженностей. Документ устанавливает, что при возврате долгов могут применяться личные встречи, телефонные переговоры, почтовые отправления, телеграфные, текстовые, голосовые и иные сообщения. Иные способы взаимодействия с должником могут осуществляться только с его письменного на то согласия. «Непосредственное взаимодействие» с заемщиком и отправка ему SMS-сообщений с 22:00 до 8:00 в рабочие дни, а также в выходные и праздничные дни с 20:00 до 9:00 не допускается. Как кредитор, так и коллектор не вправе, как устанавливается в законопроекте, совершать «юридические и иные действия» с намерением причинить вред заемщику, а также «злоупотреблять правом в иных формах».

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

В частности, Роспотребнадзор был вынужден констатировать, что их содержание (также как и первоначальная версия законопроекта в целом) явно не способствует «совершенствованию законодательного регулирования отношений, возникающих при оказании гражданам финансовых услуг, включая кредитование, и при взыскании просроченной задолженности», которое согласно одному из поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 16 января 2012 года должно осуществляться «в целях усиления защиты их интересов».

Роспотребнадзор вынужден был подвергнуть сомнению обоснованность появления в Проекте закона, 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. «Полная стоимость кредита», рассчитываемая в настоящее время в соответствии с банковским законодательством, чья экономическая сущность ясна и необходима только специалистам в области банковского права и банковской деятельности, на практике не идентична «полной сумме, подлежащей выплате потребителем» (то же самое касается термина «процент годовых», дефиниция которого отсутствует не только в Проекте закона, но и в действующих положениях Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», в Законе Российской Федерации № 2300-1 и ГК РФ (п.1 ст. 819 ГК РФ содержит ссылку на процент на кредит, что неадекватно смыслу «процентов годовых» как экономическому термину, принятому в банковской практике).

Роспотребнадзор предупреждал о значительных рисках для потребителей финансовых услуг при закреплении в законе права кредитора осуществлять уступку прав (требований) по договору потребительского кредита (займа) любым третьим лицам, неизбежно возникающих даже с учетом положений ст. 15 закона и продекларированного сохранения за заемщиком в отношении нового кредитора всех прав, которые у него имелись в отношении

первоначального кредитора.

Особое беспокойство у Роспотребнадзора вызвало то обстоятельство, что принятый федеральный закон идет вразрез с проводимой государственной политикой по усилению государственных гарантий защиты прав потребителей в финансовой сфере.

Если первоначально ст. 16 законопроекта, принятого в первом чтении, было предусмотрено, что «государственный контроль (надзор) в области защиты прав потребителей за соблюдением обязательных требований настоящего Федерального закона осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» органом, уполномоченным Правительством Российской Федерации на осуществление федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей», то в окончательной версии закона в качестве единственного органа, полномочного осуществлять «надзор за соблюдением кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями требований настоящего Федерального закона», определен Банк России.

Закрепление надзорных функций за соблюдением требований принятого закона, находящегося в сфере законодательства Российской Федерации о защите прав потребителей, за органом, который не относится к федеральным органам исполнительной власти и обладает специальным статусом, не признается оправданным в рамках проводимой государственной политикой по усилению государственных гарантий защиты прав потребителей в финансовой сфере.

Между тем, одной из новаций, введенных более двух лет назад в Закон № 2300-1 Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» стало закрепление в его ст. 40 понятия федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, осуществляемого уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – органом государственного надзора. Кроме того, Роспотребнадзор в соответствии с п. 6 ст. 40 Закона № 2300-1 как орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, вправе давать

разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, что подразумевает наличие соответствующей правоприменительной практики, связанной с надзорной деятельностью Роспотребнадзора (его территориальных органов). Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» также относится к числу таких законодательных актов.

**Таким образом, принятый закон при всей его важности и значимости для улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг закрепил условия, направленные на исключение Роспотребнадзора из сферы государственного контроля (надзора). В связи с этим следует предположить, что Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» при накоплении результатов правоприменительной практики будет нуждаться во внесении необходимых изменений и дополнений.**

## **2.4. 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 2013 год.

### *Регулирование банковской деятельности*

Банковскую деятельность в Российской Федерации регулирует целый ряд законов. Основными из них являются Закон о банках и банковской деятельности<sup>20</sup> и Гражданский кодекс Российской Федерации, а также Закон о Центральном банке Российской Федерации (Банке России)<sup>21</sup>, Закон о выплатах Центрального банка Российской Федерации по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного

<sup>20</sup> Закон Российской Федерации от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

<sup>21</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации<sup>22</sup>, Закон о несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций<sup>23</sup>, Закон об акционерных обществах<sup>24</sup>, Закон об ипотеке (залоге недвижимости)<sup>25</sup>, Закон о валютном регулировании и валютном контроле<sup>26</sup>, Закон о драгоценных металлах и драгоценных камнях<sup>27</sup> и т.д.

В 2013 году принципиальные изменения были введены Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков», которым внесено изменений в 27 статей (всего 99 статей) рассматриваемого Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», введено 4 новые статьи и 2 главы, содержащие в общем 10 статей.

Целями Банка России, помимо защиты и обеспечения устойчивости рубля, развития и укрепления банковской системы Российской Федерации, обеспечения стабильности и развития национальной платежной системы стали еще и развитие финансового рынка Российской Федерации, а также обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации. Введена новая глава VII.1 «Развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности его функционирования» (3 статьи) и глава X.1 «Регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков» (7 статей, касающиеся регулирования и надзора над некредитными финансовыми организациями (17 видов деятельности)). Кроме того, изменено название и содержание главы XI «Взаимоотношения банка России с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями, их ассоциациями и союзами, а также с саморегулируемыми организациями некредитных финансовых

---

<sup>22</sup> 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».

<sup>23</sup> Федеральный закон от 25.02.1999 № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».

<sup>24</sup> Федеральный закон от 26.12.95 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

<sup>25</sup> Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

<sup>26</sup> Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

<sup>27</sup> Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

организаций». Федеральным законом от 21.12.2013 № 375-ФЗ 17 видов деятельности некредитных финансовых организаций дополнены деятельностью ломбардов. Таким образом, с 22 июня 2014 года деятельность ломбардов подпадает под регулирование Банка России.

2013 год ознаменовался и внесением серьезных изменений в регулятивную политику Банка России, обеспеченного высокими темпами роста объема розничных кредитов физическим лицам. В рамках этой политики были увеличены нормы резервирования под необеспеченные кредиты и повышены коэффициенты риска при расчете достаточности капитала.

В течение прошедшего года в Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» было внесены значительные изменения и уточнения в 12 федеральными законами.

В июле 2013 года Федеральным законом от 02.07.2013 № 146-ФЗ существенно скорректированы положения, касающиеся надзора в банковской сфере, при этом особое внимание уделено банковским группам и банковскому холдингу. Указанные ниже изменения вступили в силу с 1 января 2014 года. Так, в новой редакции приводятся ст. 4 «Банковская группа и банковский холдинг», ст. 8 «Раскрытие информации о деятельности кредитной организации, банковской группы и банковского холдинга», ст. 11.1 «Органы управления кредитной организации», ст. 14 «Документы, необходимые для государственной регистрации кредитной организации и получения лицензии на осуществление банковских операций», ст. 19 «Меры Банка России, применяемые им в порядке надзора в случае нарушения кредитной организацией федеральных законов и нормативных актов Банка России, а также нарушения в деятельности банковской группы», ст. 24 «Обеспечение финансовой надежности кредитной организации» и ст. 43 «Отчетность кредитной организации, отчетность банковских групп и отчетность банковских холдингов».

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

- ✓ запрет пакетирования различных финансовых услуг (п.2 ст.16 Закона «О защите прав потребителя»);
- ✓ запрет взимания комиссии за предоставление кредита (п. 2



ст. 5 Закона «О банках и банковской деятельности»);

- ✓ 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);
- ✓ запрет навязывания клиенту дополнительных платных услуг без согласия клиента в форме взимания платежей за обслуживание ссудного счета, открываемого заемщику в рамках исполнения кредитного договора (ст. 845 Гражданского Кодекса Российской Федерации, ст. 30 Закона «О банках и банковской деятельности»);
- ✓ запрет на включение в договор условий, нарушающих право потребителя выбрать суд (ст. 17 Закона «О защите прав потребителя»);
- ✓ запрет на передачу взыскания просроченной задолженности коллекторским агентствам без согласия должника (ст. 338, 384, 388 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 26 Закона «О банках и банковской деятельности», Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 17).

Следует особо отметить, что 22 мая 2013 года Президиум Верховного Суда Российской Федерации подготовил Обзор судебной практики по гражданским делам, связанным с разрешением споров об исполнении кредитных обязательств, в котором принципиальное значение имели следующие разъяснения<sup>28</sup>:

- ✓ споры, возникающие из кредитных отношений с участием физических лиц, подведомственны судам общей юрисдикции;
- ✓ сроки исковой давности при возникновении спора о

---

<sup>28</sup> КонсультантПлюс: Аналитический обзор от 11.06.2013. «Обзор судебной практики по гражданским делам, связанным с разрешением споров об исполнении кредитных обязательств» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.05.2013) // СПС КонсультантПлюс, 2013.

признании отдельного условия кредитного договора недействительным следует исчислять со дня, когда заемщик начал исполнение этой части сделки. Так, если возник вопрос о признании недействительным условия кредитного договора, предусматривающего уплату комиссии за открытие и ведение ссудного счета, сроки исковой давности следует считать со дня уплаты спорного платежа;

- ✓ в качестве дополнительного способа обеспечения исполнения кредитного обязательства допускается только добровольное страхование заемщиком риска своей ответственности. Тем не менее, условие кредитного договора, предусматривающее необходимость страхования жизни и здоровья заемщика, является действительным, если заемщик добровольно соглашается на такое страхование, имеет возможность отказаться от страхования жизни и здоровья и получить кредит на иных, но не дискриминационных условиях;
- ✓ уточнены основания для досрочного расторжения кредитного договора, нарушающие и не нарушающие права потребителя.

### *Регулирование страховой деятельности*

Основные законы, регулирующие услуги страхования – Закон «Об организации страхового дела»<sup>29</sup>, глава 48 Гражданского кодекса Российской Федерации, Закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»<sup>30</sup>, Закон о государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»<sup>31</sup>, Закон об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения

---

<sup>29</sup>Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

<sup>30</sup> Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

<sup>31</sup> 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».

такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном<sup>32</sup>, Закон об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации<sup>33</sup>, Закон об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте<sup>34</sup>.

Существенным событием в сфере защиты прав страхователей стало подтверждение высшим судебным органом того факта, что страховая деятельность относится к видам услуг, регулируемых Законом № 2300-1 (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.

В течение 2013 года Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» был скорректирован 2 раза. В июне 2013 года дополнены требования к руководителям, главным бухгалтерам, а также участникам субъектов страхового дела, внесенные Федеральным законом от 28.06.2013 № 134-ФЗ<sup>35</sup>, направленные на создание условий для предотвращения, выявления и пресечения финансовых операций (в том числе с использованием фирм - «однодневок»), легализации преступных доходов, финансирования терроризма, уклонения от уплаты налогов и таможенных платежей, а также получения коррупционных доходов.

---

<sup>32</sup>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».

<sup>33</sup>Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

<sup>34</sup>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».

<sup>35</sup>Федеральный закон от 28.06.2013 №134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», ст. 3.

Большой пакет изменений в основной закон в сфере страховой деятельности внесен Федеральным законом от 23.07.2013 № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Согласно пояснительной записке к законопроекту, вносимые изменения основываются на положениях Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.07.2013 № 1293-р, и способствуют совершенствованию механизмов защиты прав потребителей страховых услуг, повышению ответственности субъектов страхового дела, прозрачности их деятельности.

В сфере защиты прав потребителей основные изменения связаны с внесенными дополнительными требованиями к деятельности страховых агентов и страховых брокеров, в частности установлены их общие права, обязанности и ответственность.

В частности, ст. 8 закрепляет норму, что «страховщик обязан исполнять договоры страхования, заключенные от имени и (или) в интересах страховщика страховыми агентами, страховыми брокерами, независимо от способов, сроков реализации страховых полисов и даты поступления страховщику страховой премии (страховых взносов), уплаченной страхователем страховому агенту, страховому брокеру» – т.е. приоритетное положение в отношении потребителя, страховщика и страхового агента (брокера) занимают застрахованные лица (потребители).

Кроме того, для потребителей будет открыта информация о системе договоров между страховщиками и страховыми брокерами (агентами) путем публикации на сайте страховой компании соответствующего реестра. Также Федеральным законом от 23.07.2013 № 234-ФЗ ужесточены правила лицензирования в сфере страхового дела.

Особо следует подчеркнуть, что наиболее значимым для регулирования и развития рынка страховых услуг стала передача с 1 сентября 2013 года надзорных функций за деятельностью субъектов страхового рынка от Федеральной службы по финансовым рынкам к Центральному Банку Российской Федерации. С 21 января 2014 года вступил в силу целый пакет изменений и дополнений. К изменениям, направленным на улучшение защиты прав потребителей страховых

услуг, следует отнести следующие:

- ✓ уточняются основные понятия, применяемые в законодательстве Российской Федерации о страховании, – объекты страхования, страховщики, страховые агенты и страховые брокеры, сострахование, перестрахование (его виды) (при этом необходимо отметить, что теперь медицинское страхование не является личным страхованием, оно отнесено к имущественному страхованию);
- ✓ вводятся новые понятия, широко используемые на практике, однако не раскрывавшиеся в законодательстве Российской Федерации о страховании, – франшиза, тантьема;
- ✓ уточняются порядок выдачи лицензий на право осуществления страхования, перестрахования, взаимного страхования, деятельности в качестве страхового брокера, а также перечень необходимых документов для их получения;
- ✓ уточняются основания для отказа соискателю лицензии в ее выдаче;
- ✓ уточняется порядок ведения реестра страховщиков. В него должны быть включены не только сведения о наименовании, месте нахождения, руководителе, участниках (акционерах), о лицензии, видах страхования, адресе официального Интернет-сайта страховщика, но также информация о месте нахождения филиалов и представительств страховой организации и (если такие факты имели место быть) о принятии решения о приостановлении, возобновлении действия лицензии либо об отзыве (аннулировании) лицензии;
- ✓ в целях доведения до потребителей страховых услуг и лиц, имеющих намерение заключить договор страхования, для страховщика введено требование к раскрытию информации о его деятельности, при этом страховщик должен иметь собственный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором должна быть размещена следующая информация:

полное наименование, адрес (место нахождения), номера телефонов, режим работы страховщика, его филиалов и представительств;

сведения о руководителях, об акционерах (участниках, членах) страховщика;

сведения о правоустанавливающих документах, включая сведения об основном государственном регистрационном номере, идентификационном номере налогоплательщика, о регистрационном номере в едином государственном реестре субъектов страхового дела, а также сведения о лицензии страховщика и сроке ее действия;

перечень осуществляемых видов страхования;

правила страхования и страховые тарифы;

годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность страховщика и подтверждающее ее достоверность аудиторское заключение за три предыдущих отчетных года;

годовая консолидированная финансовая отчетность и подтверждающее ее достоверность аудиторское заключение за три предыдущих отчетных года;

присвоенные страховщику рейтинговыми агентствами рейтинги (в случае присвоения);

сведения о деятельности страховщика, об опыте его работы по видам страхования;

сведения об участии в профессиональных объединениях, союзах, ассоциациях страховщиков;

иная информация, необходимость опубликования которой предусмотрена законодательством Российской Федерации или вытекает из обычаев делового оборота;

✓ введено положение, в соответствии с которым страховщик обязан иметь собственный Интернет-сайт, на котором должна размещаться установленная этой нормой информация;

✓ введены требования к правилам страхования, которые (за исключением правил страхования, принимаемых в рамках

международных систем страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, к которым присоединилась Российская Федерация) также должны содержать исчерпывающий перечень сведений и документов, необходимых для заключения договоров страхования, оценки страховых рисков, определения размера убытков или ущерба, и, кроме того, сроки и порядок принятия решения об осуществлении страховой выплаты, а для договоров страхования жизни также порядок расчета выкупной суммы и начисления инвестиционного дохода, если договор предусматривает участие страхователя или иного лица, в пользу которого заключен договор страхования жизни, в инвестиционном доходе страховщика. Данное положение поможет избавить потребителя от необоснованных требований документов при заключении договора и урегулировании убытков, а также необоснованных отказов в страховых выплатах;

- ✓ уточнен порядок определения страховой суммы, страховой выплаты, страхового тарифа. В частности, условиями страхования имущества и (или) гражданской ответственности в пределах страховой суммы может предусматриваться замена страховой выплаты (страхового возмещения) предоставлением имущества, аналогичного утраченному имуществу, а в случае повреждения имущества, не повлекшего его утраты, - организацией и (или) оплатой страховщиком в счет страхового возмещения ремонта поврежденного имущества;
- ✓ введено положение, о том, что страховщики не вправе отказать в страховой выплате по основаниям, не предусмотренным федеральным законом или договором страхования. Зачастую страховщики, перечисляя в одном пункте правил страхования, являющихся неотъемлемой частью договора добровольного страхования имущества, конкретные страховые случаи, в другом пункте указывают исключения, не относящие к страховым случаям события, произошедшие в связи с какими-либо действиями страхователя, тем самым фактически расширяют перечень законных оснований освобождения от выплаты страхового возмещения;

- ✓ Банк России наделен правом определять в своих нормативных актах минимальные (стандартные) требования к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования;
- ✓ установлен порядок осуществления деятельности страховых агентов и страховых брокеров, устанавливаются квалификационные требования к этим лицам, их обязанности, определяется предельный размер вознаграждения, выплачиваемого страховому агенту или страховому брокеру, устанавливается процедура осуществления контроля за деятельностью страховых агентов и страховых брокеров, а также устанавливаются финансовые гарантии исполнения страховыми брокерами своих обязательств;
- ✓ уточнены требования к условиям обеспечения финансовой устойчивости страховщиков, порядку формирования и инвестирования ими страховых резервов, а также устанавливается порядок учета и хранения ценных бумаг, принимаемых для покрытия страховых резервов и собственных средств (капитала) страховщика;
- ✓ установлена процедура передачи страховщиками страхового портфеля (случаи, основания передачи, требования к договору передачи портфеля, порядок уведомления о намерении передать портфель, обязанности страховщиков, передающих и принимающих страховой портфель);
- ✓ установлен порядок организации системы внутреннего контроля и внутреннего аудита, описывается процедура обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщика, при этом страховщики должны вести обособленный учет расходов по видам обязательного страхования в порядке, установленном органом страхового надзора;
- ✓ уточнены квалификационные требования к руководителям субъекта страхового дела, главным бухгалтерам, внутренним аудиторам (руководителям службы внутреннего аудита);
- ✓ уточнены случаи нарушения законодательства Российской



Федерации о страховании, при выявлении которых органом страхового надзора принимается решение об отзыве у субъекта страхового дела лицензии или выдается предписание об устранении нарушения.

В соответствии с принятыми изменениями в Федеральный закон № 40-ФЗ от 25.04.2002 «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» с 1 января 2013 года в действие введена новая система АИС ОСАГО — автоматизированная информационная система обязательного страхования (оператор АИС ОСАГО — Российский Союз Автостраховщиков). Данная система оптимизирует порядок определения коэффициента страховых тарифов (КБМ — коэффициент Бонус — Малус), который определяется количеством выплат при наступлении страховых случаев, произошедших в период действия предыдущих договоров ОСАГО.

27 июня 2013 года Пленум Верховного суда Российской Федерации принял постановление № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан», значимое для улучшения защиты прав потребителей страховых услуг. К его ключевым положениям следует отнести:<sup>36</sup>

- ✓ допускается применение ст. 16 Закона №2300-1 к договору страхования — страхователь (выгодоприобретатель), являющийся потребителем, приобретает дополнительную возможность оспаривания условий договора страхования, если они ущемляют его права;
- ✓ при наступлении страхового случая страхователь обязан лишь уведомить страховщика о наступлении этого случая — предоставлять одновременно с этим необходимые по договору страхования документы необязательно;
- ✓ при угоне транспортного средства оставление в нем по неосторожности регистрационных документов, комплектов ключей, диагностической карты не освобождает страховщика от выплаты страхового возмещения;

---

<sup>36</sup> КонсультантПлюс: Правовые новости. Специальный выпуск. Комментарий к ключевым разъяснениям Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27.06.2013 № 20 «О применении судами законодательства о добровольном страховании имущества граждан».

- ✓ такое условие договора страхования об освобождении страховщика от выплаты страхового возмещения, как «отсутствие в страховом полисе указания на лицо, допущенное к управлению автомобилем, которое управляло им в момент ДТП», не должно учитываться;
- ✓ утрата товарной стоимости транспортного средства относится к реальному ущербу и подлежит возмещению страхователю;
- ✓ при возникновении спора между страховщиком и страхователем о размере страхового возмещения, обеспечивающего исполнение обязательства по кредитному договору и подлежащего выплате в пользу выгодоприобретателя (банка), убытки, причиненные страхователю, подлежат возмещению в полном объеме в соответствии с условиями договора;
- ✓ отсчет срока исковой давности – двухгодичный срок исковой давности по спорам, вытекающим из правоотношений по имущественному страхованию (ст. 966 ГК РФ), теперь исчисляется с момента, когда страхователь узнал или должен был узнать об отказе страховщика в выплате страхового возмещения или о выплате его страховщиком не в полном объеме, а также с момента истечения срока выплаты страхового возмещения, предусмотренного законом или договором;
- ✓ превышение полномочий агентом при заключении договора страхования. Заключение договора страхования от имени страховщика страховым агентом или иным лицом, превысившими полномочия, указанные в доверенности, выданной страховщиком, теперь не является основанием для освобождения страховщика от выплаты страхового возмещения, если данный договор в установленном порядке не признан недействительным (ст. 166 ГК РФ).

Вместе с тем, следует отметить, что данное Постановление содержит положение, содержащее риски для потребителей страховых услуг. Так, если ранее, страхователь, чьи права были нарушены страховщиком необоснованным отказом в страховой выплате или занижением суммы выплат мог рассчитывать на вполне определенную сумму штрафа, то в настоящее время судам разрешено снижать размер

санкций к страховщикам. Несмотря на то, что в документе сказано, что судам следует иметь в виду, что применение ст. 333 ГК РФ возможно лишь в исключительных случаях, когда подлежащий уплате штраф явно несоразмерен последствиям нарушенного обязательства, по заявлению ответчика с указанием мотивов, по которым суд полагает, что уменьшение размера штрафа является допустимым, практика снижения размера санкций находит широкое распространение, что не способствует добросовестному поведению страховых компаний при осуществлении деятельности.

Несмотря на прогрессивные изменения, российское законодательство в сфере защиты прав страхователей еще содержит ряд недостатков, в том 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;
- ✓ отсутствие законодательного пресечения практики навязывания страховых услуг;
- ✓ 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 по договорам страхования опасных производственных объектов и договорам страхования ответственности перевозчика составляет 2 млн руб., а по договору ОСАГО планируется только 500 тыс. (сейчас 160 тыс.), в то время как 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;

- ✓ введение ограничений на формы страхового возмещения (деньги или ремонт) на усмотрение страховщика;
- ✓ 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 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;
- ✓ необходимость введения срока для обдумывания для отдельных видов договоров для розничных клиентов.

### *Регулирование деятельности микрофинансовых организаций*

В 2010 году в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 02.07. 2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях». Данный закон определяет порядок создания и деятельности микрофинансовых организаций, порядок и условия предоставления ими микрозаймов, а также определяет права и обязанности соответствующего федерального органа исполнительной власти по контролю в сфере микрофинансирования.

Микрофинансовая организация в Законе определяется как юридическое лицо, зарегистрированное в форме фонда, автономной некоммерческой организации, учреждения (за исключением до 1 июля 2014 года – бюджетного учреждения, с 1 июля 2014 года – казенного учреждения), некоммерческого партнерства, хозяйственного общества или товарищества, осуществляющее микрофинансовую деятельность и внесенное в Государственный реестр микрофинансовых организаций. Закон вводит ряд ограничений на деятельность микрофинансовых организаций. Среди таких ограничений – запрет привлекать средства в виде займов от посторонних физических лиц и

установление минимальной суммы займа от участников организации в размере 1,5 млн руб., а также установление максимальной суммы выдаваемого микрозайма в размере 1 млн руб.

Право на осуществление микрофинансовой деятельности в соответствии со ст. 3 Закона № 151-ФЗ имеют как микрофинансовые организации, созданные и осуществляющие свою деятельность в соответствии с Законом № 151-ФЗ, так и кредитные организации, кредитные кооперативы, ломбарды, жилищные накопительные кооперативы и другие юридические лица: они осуществляют микрофинансовую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность таких юридических лиц. В частности, особенности правового положения микрофинансовых организаций (МФО) определяет Закон № 151-ФЗ, особенности правового положения кредитных потребительских кооперативов (КПК) – Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (не распространяется на сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы), особенности правового положения сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов (СКПК) – Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

За прошедшие четыре года с момента вступления в силу Федерального закона «О кредитной кооперации», три года с момента вступления в силу базового для микрофинансовых организаций Закона № 151-ФЗ произошли масштабные позитивные изменения в области нормативно-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 осуществлению регулирования и надзора в отношении микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов перешли от Федеральной службы по финансовым рынкам к Службе Банка России по финансовым рынкам, которая с 1 марта 2013 года прекратила свое существование, при этом с 3 марта 2014 года в структуре Банка России были выделены в качестве самостоятельных структур Главное управление рынка микрофинансирования и методологии финансовой доступности и Служба по защите прав потребителей финансовых услуг и

миноритарных акционеров, что, как представляется, станет дополнительным фактором, положительно влияющим на защиту прав потребителей услуг микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов.

Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» установил более четкие и жесткие требования к органам управления и учредителям микрофинансовых организаций, а также дополнил основания, в соответствии с которыми юридическим лицом приобретает (утрачивается) статус микрофинансовой организации путем внесения (исключения) сведений о нем в государственный реестр микрофинансовых организаций.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.2013 № 363-ФЗ с 1 июля 2014 года микрофинансовые организации вправе осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов в порядке, установленном Федеральным законом «О потребительском кредите (займе)». Этим же законом уточнены положения о предоставлении микрофинансовой организацией информации о своих заемщиках в бюро кредитных историй.

Также Федеральным законом от 21.12.2013 № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступает в силу с 22 июня 2014 года) 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.

Федеральным законом от 21.12.2013 № 375-ФЗ уточнены и нормы Кодекса об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства о микрофинансовой деятельности (за незаконное использование словосочетания «микрофинансовая организация» административный штраф для юридических лиц может составить от 10 до 30 тыс. рублей, за непредставление для ознакомления правил предоставления микрозаймов - от 50 до 100 тыс. рублей, за нарушение нормативов остаточности собственных средств и ликвидности - от 30 до 50 тыс. рублей).

*Справочно: с 4 июня 2013 года вступил в силу Кодекс этики и стандарты работы с просроченной задолженностью на рынке микрофинансовых организаций, который был разработан по инициативе Национальной Ассоциации профессиональных коллекторских Агентств (НАПКА) и Некоммерческого партнерства микрофинансовых организаций «Микрофинансирование и развитие» (НП «МиР») при участии компаний «Деньги напрокат» и «Национальной службы взыскания».*

*Согласно общим положениям, кодекс этических стандартов устанавливает и определяет основные принципы, которыми микрофинансовые организации и профессиональные коллекторские агентства должны руководствоваться в своей деятельности по истребованию задолженности по займам.*

*С точки зрения защиты прав потребителей финансовых услуг данным Кодексом закреплено, что коллекторы и работники МФО должны уважительно и корректно относиться к должнику, не допуская унижения его чести и достоинства, а также не используя запрещенных законом методов взыскания задолженности*

*Также введена норма, обязывающая коллекторов предоставлять должникам информацию о размере и структуре их задолженности, о наименовании кредитора, о сроках, порядке и способах погашения задолженности. Со своей стороны, должник может обратиться с претензией к коллекторам, на которую они обязаны ответить в течение 30 дней. Надзор за рассмотрением претензий будет осуществляться комиссией, куда входят представители НАПКА, НП «МиР» и Банка России (по согласованию). Данная инициатива была поддержана Банком России и планируется к учету после принятия проекта Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков».<sup>37</sup>*

*Как отмечают разработчики данного законопроекта, «совершенствование института СРО в России должно привести к повышению конкурентоспособности российского финансового рынка, а также формированию целостной регулятивной системы, обеспечивающий надлежащий уровень контроля за их деятельностью и защиту прав потребителей финансовых услуг». В частности, ст. 5 данного законопроекта предусматривается разработка СРО 5 стандартов, в том числе и стандарта защиты прав и интересов физических лиц – получателей финансовых услуг. Также в 2013 году*

<sup>37</sup> <http://www.rg.ru/2014/01/22/mikrofinanssi-site-anons.html>

*был разработан и вступил в силу стандарт работы с обращениями клиентов микрофинансовых организаций, предусматривающий порядок и сроки ответа, обязательность реагирования в отношении любых обращений заемщиков. Данная инициатива также способствует повышению прозрачности работы микрофинансовых организаций - членов саморегулируемой организации «Объединение МuP».*

Защите прав потребителей услуг микрофинансовых организаций способствовали принятые в конце 2013 года следующие федеральные законы, вступающие в силу с 1 июля 2014 года:

- ✓ Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (Закон № 353-ФЗ);
- ✓ Федеральный закон Российской Федерации 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)» (Закон № 363-ФЗ);
- ✓ Федеральный закон Российской Федерации от 21.12.2013 № 375-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Закон № 375-ФЗ).

Данные законы устраняют имеющиеся пробелы законодательства в части регулирования использования наименования «микрофинансовая организация» (запрет наличия в реестре МФО двух организаций с одинаковым наименованием), единообразных стандартов раскрытия информации потребителям всеми финансовыми организациями (введение общих условий договора, публикующихся каждой финансовой организацией для неограниченного круга лиц), вводят понятия полной стоимости займа, регулирование предельной стоимости займа и штрафных санкций по договору займа (кредита), устанавливают определенные правила ведения деятельности по взысканию просроченной задолженности и вопросов возврата, в том числе и досрочного, микрозайма. В связи с этим каждая микрофинансовая организация, каждый кредитный кооператив, так же



как и банки, и ломбарды, должны будут разработать и с 1 июля 2014 года применять Общие условия выдачи потребительских займов, а также соблюдать все иные требования данного закона, предусмотренные для кредиторов.

### *Регулирование деятельности кредитных кооперативов*

В 2009 году в России был принят Закон о кредитной кооперации<sup>38</sup>. Помимо данного закона, деятельность кредитных кооперативов регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации и законом о сельскохозяйственной кооперации<sup>39</sup>.

В 2013 году в Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» были внесены изменения и уточнения 5 федеральными законами.

Федеральным законом от 07.06.2013 № 113-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения информационной открытости саморегулируемых организаций» внесены изменения в ст. 36 «Функции, права и обязанности саморегулируемой организации» (далее – СРО) (закрепляется обязанность СРО по ведению реестра кредитных кооперативов - членов СРО и предоставления доступа к содержащейся в этом реестре информации заинтересованным лицам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и уставом СРО) и ст. 37 «Обеспечение саморегулируемой организацией доступа к информации» (установлена обязанность СРО по размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» документов и информации, предусмотренной Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и уставом СРО).

На устойчивость организации, а тем самым и на защиту прав потребителей направлены заложенные в законодательстве финансовые нормативы деятельности микрофинансовых институтов: в отношении несельскохозяйственных кредитных кооперативов ст. 6 Федерального закона «О кредитной кооперации» прямо предусматривает восемь важнейших финансовых нормативов, обязательных к соблюдению КПК с целью обеспечения его финансовой устойчивости, а также ограничения по видам деятельности. В отношении

---

<sup>38</sup> Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

<sup>39</sup> Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О сельскохозяйственной кооперации».

сельскохозяйственных кредитных кооперативов ст. 40.1 Федерального закона «О сельскохозяйственной кооперации» также предусматривает необходимость указания в уставе СКПК основных финансовых показателей и их соблюдения на практике. В отношении МФО действует Приказ Минфина России от 30.03.2012 № 42н «Об утверждении числовых значений и порядка расчета экономических нормативов достаточности собственных средств и ликвидности для микрофинансовых организаций, привлекающих денежные средства физических лиц и юридических лиц в виде займов».

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. Говоря о защите прав потребителей в кредитной кооперации, важно понимать специфику отношений пайщика и кооператива: здесь каждый пайщик может сберегать собственные средства и может брать займы. Только те физические лица, которые являются членами кооператива (его пайщиками), могут сберегать в кредитном кооперативе свои денежные средства.

Кроме того, каждая саморегулируемая организация (СРО) разрабатывает свои правила и стандарты, обязательные для соблюдения организациями-членами: в секторе несельскохозяйственной кредитной кооперации действует 10 СРО. Сельскохозяйственные кооперативы объединены в ревизионные союзы, которые, в свою очередь, входят в одну из двух отраслевых СРО.

В связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ внесены изменения в части передачи контроля и надзора над деятельностью кредитных потребительских кооперативов Банку России. Федеральным законом от 02.11.2013 № 301-ФЗ уточнен п. 3 ч. 2 ст. 5, закрепляющий функцию Банка России по установлению порядка формирования кредитными кооперативами резервов на возможные потери по займам.

С 1 июля 2014 года Федеральным законом от 21.12.2013 № 363-ФЗ

ст. 4 «Порядок осуществления деятельности кредитного кооператива» дополнена частью следующего содержания «Кредитный кооператив вправе осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов своим членам в порядке, установленном Федеральным законом «О потребительском кредите (займе)».

#### *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<sup>40</sup>. Закон дает определение национальной платежной системы, устанавливает такой институт, как электронные денежные средства. Закон вводит правовые и организационные основы функционирования национальной платежной системы, определяет порядок оказания платежных услуг, устанавливает требования к организации и функционированию платежных систем, определяет порядок надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

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

В течение 2013 года Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» были внесены изменения и дополнения тремя федеральными законами.

В связи с передачей Центральному банку Российской Федерации

---

<sup>40</sup> Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 25.12.2012) «О национальной платежной системе».

полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ внесены уточнения в ст. 20 и 36, исключая полномочия федерального органа исполнительной власти по финансовым рынкам – Федеральной службы по финансовым рынкам.

Одновременно следует отметить, что с 1 января 2014 года (спустя 2,5 года после принятия Федерального закона «О национальной платежной системе») вступили в силу наиболее значимые с точки зрения защиты прав потребителей финансовых услуг положения ст. 9 «Порядок использования электронных средств платежа», которая ч. регламентирует и порядок возмещения банками спорных списаний с банковской карты физического лица (потребителя финансовой услуги).

Вместе с тем, считается, что ст. 9 этого закона сформулирована недостаточно четко и может допускать различные толкования. 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 установлено. Поскольку внесения уточнений в данную статью не планируется, то потребителям финансовых услуг остается уповать на справедливые решения в рамках правоприменительной практики.

С 1 августа 2014 года вступят в силу изменения, внесенные федеральным законом от 28.12.2013 № 403-ФЗ. Так, основные понятия, используемые в Федеральном законе (ст. 3) дополнено понятием «предоплаченная карта». Скорректированы 12 частей ст. 7 «Особенности осуществления перевода электронных денежных средств» (всего 25 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 соответствующим договором (ч. 11);

- ✓ средства, учитываемые оператором в качестве остатка клиента, использующего неперсонифицированное электронное средство платежа, помимо электронного перевода, перечисления на банковский счет клиента дополнительно могут быть перечислены на исполнение обязательств клиента перед оператором, 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.

Кроме того, в соответствии с новой редакцией отдельных положений ст. 10 «Порядок использования электронных средств платежа при осуществлении перевода электронных денежных средств» предусмотрено повышение лимита остатка электронных средств по персонифицированным картам со 100 до 600 тыс. рублей.

#### *Регулирование деятельности ломбардов*

В 2013 году в Федеральный закон от 19.07.2007 № 196-ФЗ «О ломбардах» были внесены следующие изменения и уточнения.

С 1 июля 2014 года Федеральным законом от 21.12.2013 № 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, Федеральным законом от 21.12.2013 № 375-ФЗ (вступает в силу с 22 июня 2014 года) 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 2013 году в Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях» были внесены следующие изменения и уточнения. В связи с тем, что вид деятельности «бюро кредитных историй» в соответствии с Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ отнесен к некредитным финансовым организациям, контроль и надзор за которыми осуществляет Банк России, указанным федеральным законом внесены изменения в текст документа, исключаящими и (или) заменяющими «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору за деятельностью бюро кредитных историй в лице Федеральной службы по финансовым рынкам на Банк России».

Федеральным законом от 21.12.2013 № 363-ФЗ в связи с принятием отдельного Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» с 14 июля 2014 года внесено существенное изменение, закрепляющее обязанность предоставления всей имеющейся информации в отношении всех заемщиков без получения согласия на ее представление хотя бы в одно бюро кредитных историй, включенное в государственный реестр бюро кредитных историй, не только кредитных организаций, но и микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов.

### *Регулирование рекламы финансовых услуг*

В части защиты прав потребителей финансовых услуг стоит отметить и внесенное Федеральным законом от 21.12.2013 № 375-ФЗ изменения в ст. 28 «Реклама финансовых услуг» Федерального закона «О рекламе».

Так, с 22 июня 2014 года в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2013 № 375-ФЗ закреплено следующее – «если реклама услуг, связанных с предоставлением кредита или займа, использованием 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» (ч. 3 ст. 28).

Кроме того, введена ч. 13 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».

## **2.5. Предполагаемые изменения в законодательстве для улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг**

Для практической реализации Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» в сфере финансовых услуг необходимо согласовать окончательную редакцию с позиций, предложенных Роспотребнадзором, ряда проектов федеральных законов («О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», «О 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 деятельности по взысканию просроченной задолженности» и др.), которые должны обеспечить повышение качества защиты потребителей финансовых услуг, повышение уровня финансовой грамотности и расширения доступности финансовых услуг.

### *Предполагаемые законопроекты*

Принятие Федерального закона «О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» предоставит возможности по примеру многих зарубежных стран (Великобритании, Франции, Германии, Польше, Италии, Португалии, Армении и др.) 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. Создание нового института позволит упростить порядок разрешения споров между потребителями финансовых услуг и самими финансовыми организациями путем обеспечения оперативного, эффективного и безвозмездного досудебного урегулирования таких споров, повысить уровень ответственности финансовых организаций и потребителей их услуг. Принятие данного закона направлено также на повышение финансовой грамотности населения, у которого

появляется квалифицированный и наделенный полномочиями посредник в отношениях с финансовыми организациями.

В то же время задачи финансового омбудсмента, 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 омбудсмента доходит не более нескольких процентов (2-3 %) от общего числа рассматриваемых споров. Таким образом, на практике, несмотря на наделение финансового омбудсмента юрисдикционными полномочиями, наибольший объем работы его службы связан с реализацией медиативных (примирительных, согласительных) процедур. Более того, для гражданина - заявителя служба омбудсмента 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).

*Справочно: в Российской Федерации служба финансового омбудсмента действует с 2010 года по инициативе Ассоциации российских банков и работает на принципах саморегулирования. За 2013 год финансовым омбудсменом было рассмотрено 3 482 обращения граждан, что на 48% меньше аналогичного показателя 2012 года. Аналогично структуре обращений в Роспотребнадзор, в основном граждане обращаются к финансовому омбудсмену по вопросам урегулирования конфликтов с кредитными организациями (63% обращений). Следует особо отметить, что доля урегулированных споров финансовым омбудсменом в общем объеме обращений снизилась за 2013 год на 17 п.п. (с 47% в 2012 году до 30% в 2013 году).*

*В основном, в 2013 году граждане обращались к финансовому*



*омбудсмену с просьбой о предоставлении реструктуризации по кредитным договорам; о возврате несанкционированно снятых с банковских карт денежных средств; о возврате страховой премии при досрочном выполнении кредитного договора; о возврате денежных средств с вкладов в банках, у которых отозваны лицензии; жалобы на слишком высокий размер процентов и штрафных санкций при несвоевременной оплате кредита; на некорректные действия работников банков и коллекторских агентств; о внесении изменений в кредитную историю как из-за действий третьих лиц, заключивших кредитные договоры по утерянным паспортам, так и из-за задержки бюро кредитных историй по включению поступающих сведений в состав соответствующих кредитных историй; о неполучении денежных средств в банкомате ввиду сбоя его работы; о возврате излишне перечисленных денежных средств; урегулирования вопросов, связанных с «наследованием» задолженности по кредиту в связи со смертью заемщика и др.*

В последней редакции законопроекта «О финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций», подготовленной Минфином России в 2013 году, учтены многие критические высказывания при обсуждении законопроекта. В нем установлено, что финансовый омбудсмен будет заниматься жалобами потребителей банковских услуг, сумма претензий по которым не превышает 200 тыс. руб. в первые два года действия закона (затем будет увеличена до 500 тыс. руб.) и жалобами потребителей страховых услуг, сумма претензий по которым не превышает 100 тыс. руб. При этом финансовые омбудсмены не будут рассматривать споры, которые переданы на рассмотрение суда или по которым суды уже вынесли решения. Предполагается, что для обеспечения деятельности омбудсменов будет образована автономная некоммерческая организация – служба финансовых уполномоченных по правам потребителей финансовых услуг.

Вместе с тем следует учитывать и то обстоятельство, что 29 ноября 2013 года вышло заключение Минюста России на данный законопроект «закрепление... института финансового уполномоченного в предлагаемой законопроектами форме ведет к нарушению установленного статьей 118 (часть 1) Конституции требования об осуществлении правосудия в РФ только судом».

Другим важным законом в части улучшения защиты прав

потребителей финансовых услуг считается законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (так называемый закон о банкротстве физических лиц).

Летом 2013 года данный законопроект обсуждался в Правительстве Российской Федерации и был готов для принятия во втором чтении в Государственной Думе Российской Федерации. Одной из основных новелл законопроекта является разделение процедуры банкротства физических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Согласно доработанной версии возможность обратиться в суд с заявлением о банкротстве получали граждане, которые не смогли в течение трех месяцев оплатить долг до 300 тыс. руб. (в предыдущей версии – до 50 тыс. руб.). Законопроект содержит перечень сведений об идентификации должника помимо фамилии, имени и отчества, которые указываются в Едином федеральном реестре сведений о банкротстве и не должны противоречить законодательству о защите персональных данных. Также участие финансового управляющего в деле о банкротстве физического лица является обязательным, при этом минимальная стоимость его услуг, которую должен оплатить гражданин, составляет 10 тыс. руб. Физическому лицу требуется внести 10 тыс. руб. на депозит суда при направлении заявления о банкротстве. Таким образом, внесенные изменения в этот проект федерального закона всемерно ограничивают возможности заемщика по использованию процедуры банкротства.

Существует важное обстоятельство, которое затягивает сроки принятия этого законопроекта: большинство законодателей считают, 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. В связи с этим следует ожидать, что рассмотрение законопроекта «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» будет возможным только в 2015 году.

В 2013 году остались неопределенными сроки и содержание законопроекта «О деятельности по взысканию просроченной задолженности», который находится в логической связи с законопроектом о банкротстве физических лиц. Считается, что с

принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» введены ограничения во взаимоотношениях коллекторских организаций и должников в части встреч, телефонных звонков и отправки смс-сообщений и установлен запрет на причинение вреда должникам. Однако, при этом сама деятельность коллекторских организаций, законность и правомерность которой постоянно вызывала возражения 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 коллекторы для введения четких и понятных правил организации профессиональной деятельности.

В конце 2012 года на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации был внесен законопроект, предусматривающий внесение изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности и контроля правоприменительной практики в условиях роста количества жалоб граждан и выявленных нарушений законодательства в сфере защиты прав потребителей. Обоснование предлагаемых законодательных изменений исходило из того, что действующие размеры административных штрафов за нарушение прав потребителей являются неоправданно низкими, в особенности это касается потребителей услуг финансовых организаций. При столь низких размерах штрафов теряется смысл административного наказания – оно оказывается абсолютно недейственным. Законопроектом предлагалось значительно увеличить размеры административных штрафов за нарушения прав потребителей и ввести ответственность за повторность совершаемых правонарушений.

Однако в марте 2013 года данный документ был снят с рассмотрения Государственной Думы Российской Федерации. В связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите (займе)» Федеральным законом от 21.12.2013 № 363-ФЗ были внесены изменения и дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях только в части наложения с 1 июля 2014 года административных штрафов за следующие действия:

- ✓ незаконное осуществление профессиональной деятельности по предоставлению потребительских займов (ст. 14.56 КоАП) – на должностных (от 20 тыс. до 50 тыс. руб.) и юридических лиц (от 200 тыс. до 500 тыс. руб.);
- ✓ нарушение законодательства Российской Федерации о потребительском кредите (займе) при совершении действий, направленных на возврат задолженности по договору потребительского кредита (займа) (ст. 14.57 КоАП) – на граждан (от 5 тыс. до 10 тыс. руб.), на должностных (от 10 тыс. до 20 тыс. руб.) и юридических лиц (от 20 тыс. до 100 тыс. руб.).

Таким образом, в 2013 году, как и раньше, на юридическое лицо за нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце, об исполнителе и о режиме их работы (ч. 1 ст. 14.8 КоАП) налагается административный штраф в размере от 5 тыс. до 10 тыс. руб.; а за включение в договор условий, ущемляющих права потребителя, установленные законодательством о защите прав потребителей, (ч. 2 ст. 14.8 КоАП) – от 10 тыс. до 20 тыс. руб.

#### *Предполагаемые нововведения в сфере регулирования рынка банковских услуг*

1 июля 2014 года станет датой, с которой начнут действовать самые масштабные за последние пятнадцать лет изменения банковского законодательства, требующие переработки и создания «с нуля» многих видов гражданско-правовых договоров в сфере банковского кредитования, обеспечения, безналичных расчетов и финансовых рынков.

Для того чтобы сохранить лидирующие позиции на российском финансовом рынке, в течение ближайшего полугодия банки должны провести ревизию и существенно расширить используемую договорную базу. Кроме того, вызов стоит перед банковскими союзами и ассоциациями, которые должны организовать совместную работу банковского сообщества, направленную на совершенствование договорных конструкций, а также установить взаимодействие с Банком России при подготовке и обсуждении проектов новых нормативных актов, готовящихся в развитие принятых законов.

В 2013 году был принят ряд важных законопроектов: о

потребительском кредите и о регулировании секьюритизации финансовых активов, вносящий изменения в 17 действующих законодательных актов, включая Гражданский и Налоговый кодексы, существенно изменяющие регулирование залоговых отношений и уточняющие порядок уступки требований. Все перечисленные законы вступают в силу 1 июля 2014 года.

В результате внедрения нового законодательства банкам потребуется существенно переработать существующие и создать принципиально новые продукты:

- 1) В сфере банковского кредитования;
- 2) В сфере обеспечения;
- 3) В сфере безналичных расчетов (договоры номинального банковского счета, счета эскроу);
- 4) В сфере финансового рынка (договор индивидуального инвестиционного счета, разработка структуры сделки секьюритизации по российскому праву и сделки проектного финансирования).

*Предполагаемые нововведения в сфере регулирования рынка страховых услуг*

Наиболее ожидаемыми поправками в 2014 году в законодательстве, регулирующем страховую деятельность в Российской Федерации, являются поправки в Закон об ОСАГО.

Среди наиболее обсуждаемых поправок, прошедших первое чтение и имеющих существенное значение для защиты интересов страхователей следует выделить следующие:

- ✓ повышение страховых сумм (лимитов выплат по каждому страховому случаю/потерпевшему) – в настоящий момент установленные лимиты выплат по ОСАГО в России – самые маленькие среди всех европейских стран, даже в Беларуси и Украине лимиты выше. Предлагается (уже принято в первом чтении) следующее повышение страховых сумм по ОСАГО: а) в части возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью каждого потерпевшего, 500 тыс. руб.; б) в части возмещения вреда, причиненного имуществу каждого потерпевшего, 400 тыс. руб.;
- ✓ введение возможности выбора пострадавшей стороной в

ДТП между выплатой страхового возмещения и бесплатным ремонтом;

- ✓ предлагается повысить лимит выплаты в случае оформления Европротокола с 25 тыс. руб. до 50 тыс. руб. (В Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области выплаты по Европротоколу повышаются до 400 тыс. руб.);
- ✓ введение электронного варианта полиса ОСАГО, при этом заключение договора ОСАГО в электронном виде будет подтверждаться фактом занесения в Единую Базу Данных (ЕБД) всей информации о договоре (еще одним вариантом электронного полиса может быть чип-карта, на которой будет размещаться информация о договоре ОСАГО) и др.

Также ФАС России предлагает ввести в Закон об ОСАГО норму, согласно которой потерпевший получает право обратиться за выплатой в центр выплат любой страховой компании, имеющей лицензию на ОСАГО. Авторы инициативы предполагают, что у страховщиков появится экономический стимул урегулировать убытки за другие страховые компании.

Предлагается создание единого стандарта оценки суммы ущерба по ОСАГО. Такая методика позволит исключить споры между страховыми компаниями и потерпевшими о размере ущерба, что в настоящее время приводит к огромному количеству исков поступающих в суды всех субъектов Российской Федерации. Важно, чтобы в основу единой методики были положены такие принципы расчета, которые бы позволили потерпевшему на полученную выплату отремонтировать транспортное средство. Если в единую методику будут заложены те же принципы, которыми сейчас руководствуются страховые компании при определении размера выплаты по ОСАГО, то такая методика станет лишь законным способом занижать выплаты, что способно негативно сказаться на и без того невысоком доверии граждан к страховому рынку.

Также рассматривается предложение о введении безальтернативного прямого возмещения убытков, т.е. потерпевший будет иметь право обратиться за выплатой только в свою страховую компанию (которую он сам выбрал при покупке полиса), а страховая компания не будет иметь возможности отказать ему в рассмотрении его убытка. Безальтернативное прямое возмещение убытков позволит

серьезно изменить подход к ОСАГО как самих страховщиков, так и страхователей, которые будут заинтересованы выбирать страховщика ОСАГО не по доступности продавца, а по доступности и качеству урегулирования убытков.

Несмотря на планируемые изменения в Законе об ОСАГО, призванные защитить интересы страхователей и снизить количество обращений в суд, в сфере защиты прав потребителей нерешенными остаются следующие вопросы:

- ✓ отсутствие единообразия методик определения стоимости восстановительного ремонта транспортного средства после ДТП, ни в существующем Законе об ОСАГО, ни в обсуждаемом проекте поправок к нему нет механизма, который бы устанавливал для всех участников процесса (страховщик – потерпевший) единые правила определения размера ущерба от ДТП;
- ✓ несовершенство имеющейся АИС КБМ, которая не всегда позволяет страховщику определить достоверный КБМ и не в полной мере выявляет случаи возможного мошенничества;
- ✓ целый ряд положений из пакета поправок в Закон об ОСАГО направлен на снижение существующих санкций за недобросовестное поведение отдельных страховых компаний, что создает у страховых компаний экономические мотивы нарушать права потребителей. Если речь идет о сложной финансовой услуге, то, представляется, что потребитель финансовой услуги должен быть защищен в большей степени, чем покупатель товара (в том числе, с точки зрения применяемых к недобросовестному поставщику санкций).

*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:

- ✓ полный запрет на рекламу привлечения и размещения средств в займы для нерегулируемых компаний (с 1 июля

2014 года вводится запрет на рекламу в средствах массовой информации для таких компаний, но необходимо установить аналогичные запреты на рекламу в интернете, уличную рекламу и др.);

- ✓ ограничение деятельности нерегулируемых ипотечных компаний и физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, но выдающих займы на регулярной основе, меры по минимизации рисков привлечения средств организациями, не являющимися участниками финансового рынка, и образования финансовых пирамид;
- ✓ развитие института обязательного саморегулирования, в частности, разработка базовых отраслевых стандартов по видам кредитных продуктов для КПК и МФО;
- ✓ исключение Банком России из соответствующих реестров неработающих и недобросовестных микрофинансовых институтов;
- ✓ развитие системы досудебного и внесудебного урегулирования споров заемщиков и микрофинансовых организаций, в этой связи целесообразно поддержать законопроект о финансовом уполномоченном по правам потребителей услуг финансовых организаций (финансовом омбудсмене), рассмотреть вопрос тиражирования передового опыта функционирования Центров урегулирования при микрофинансовых организациях, функционирующих бесплатно для заемщика и ориентированных исключительно на разрешение проблем, связанных с возвратом и использованием займа (без услуг кредитования);
- ✓ принятие нормативных документов о реабилитационных процедурах в отношении гражданина-должника.

**Таким образом, российский финансовый рынок отличался в 2013 году высокой динамичностью развития, на нем постоянно возникали новые виды финансовых услуг и**



**посредников. Появление правовых норм, регулирующих это финансовое многообразие, как правило, отстает от текущих потребностей практики. Для того чтобы обеспечить системность защиты прав потребителей на рынке финансовых услуг необходимо установить полномочия по квалификации вновь появляющихся финансовых продуктов в качестве 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 состояния и перспектив развития международного сотрудничества в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, а также возможностей активизации участия Роспотребнадзора в этом процессе. В первом подразделе представлено описание деятельности ООН по защите прав потребителей, во втором – вопросы развития деятельности Группы двадцати по защите прав потребителей финансовых услуг, в третьем – вопросы развития деятельности Всемирного банка и организаций, учрежденных Всемирным банком, по защите прав потребителей финансовых услуг, в четвертом – вопросы развития деятельности Евразийского экономического сообщества по защите прав потребителей финансовых услуг,

#### **3.1. Эволюция деятельности ООН по защите прав потребителей финансовых услуг**

В 1985 году Генеральной Ассамблеей ООН (General Assembly of the United Nations) были одобрены Руководящие принципы для защиты интересов потребителей (Руководящие принципы) (United Nations Guidelines on Consumer Protection), включающие в себя 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 Руководящие принципы подверглись пересмотру. Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) (United Nations Conference on Trade and Development) выпустила 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))<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23\\_ru.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23_ru.pdf)

Доклад освещает вопросы гармонизации Руководящих принципов и действующего законодательства стран-членов ООН, а также деятельность международных организаций в данном отношении. В рамках каждого предложенного раздела раскрываются основные направления реализации Руководящих принципов.

Согласно документу Руководящие принципы предлагается дополнить двумя новыми разделами, обсуждение которых проходило во время первой встречи Специальной комиссии по защите прав потребителей в июле 2012 года. Разделы касаются электронной торговли (предложение для раздела I главы III) и финансовых услуг (предложение для раздела J главы III).

Общей чертой защиты прав потребителей в части электронной торговли является неотъемлемое право возврата купленного товара / расторжения сделки. В свою очередь органы по защите прав потребителей проводят образовательные программы, социологические опросы, исследования и проверки в данном направлении.

Большинство стран регулируют защиту прав потребителей финансовых услуг посредством общих законов о защите прав потребителей или специальных законов. Некоторые вносят изменения в уже существующие потребительские законы в части финансовых услуг. Растет число законов, регулирующих данную область и подробно регламентирующих права и обязанности продавца и покупателя.

Отзывы, полученные по результатам обсуждений новых разделов Принципов, отражают необходимость создания международных стандартов и усиления международного сотрудничества.

Помимо ЮНКТАД, предложения по дополнению и пересмотру Руководящих принципов были разработаны Всемирной организацией потребителей (Consumers International). Всемирная организация потребителей предлагает сосредоточить внимание на проблемах доступа, конкуренции и стабильности защиты прав потребителей, уделяя должное внимание вопросам универсального обслуживания (например, трансграничным денежным переводам), обеспечению сохранности вкладов, политике в области конкуренции финансовых услуг с учетом государственной помощи, а также облегчению перехода потребителей из одного финансового учреждения в другое.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23\\_ru.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd23_ru.pdf)

Всемирная организация потребителей разработала 8 следующих принципов защиты прав потребителей финансовых услуг:<sup>43</sup>

1. Всеобщий доступ к основным финансовым услугам.
2. Полное раскрытие информации и режим ее предоставления.
3. Прозрачные условия договоров, системы расходов и практик.
4. Обязательное наличие органов по защите прав потребителей финансовых услуг.
5. Эффективные механизмы разрешения споров и возмещения вреда.
6. Обеспечение конкуренции на рынке финансовых услуг.
7. Обеспечение стабильности и надежности защиты вкладов и инвестиций потребителей.
8. Новая международная организация по поддержке защиты прав потребителей финансовых услуг (FinCoNet).

Данные принципы носят всеобъемлющий характер и могут быть успешно применены во всех странах мира, в том числе и в Российской Федерации.

В 2013 году в результате совместной работы ЮНКТАД и ОЭСР по пересмотру Руководящих принципов было принято решение о подготовке новой редакции данного документа, принятие которого предполагается в 2016 году.

### **3.2. Развитие деятельности ОЭСР и Группы двадцати**

В феврале 2011 года в рамках саммита Группы двадцати было принято решение о необходимости выработки международных принципов защиты прав потребителей финансовых услуг.

В октябре 2011 года Комиссия Комитета по финансовым рынкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (Organisation for Economic Cooperation and Development) совместно с Советом по финансовой стабильности (СФС) (Financial Stability Board), Консультативной группой при СФС, а также при содействии

---

<sup>43</sup> [http://unctad.org/meetings/en/Contribution/IGE2013\\_UNGCP\\_CI\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/Contribution/IGE2013_UNGCP_CI_en.pdf)

других международных организаций разработали Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг, которые были одобрены в Париже 18 октября 2011 года.

Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг включают следующие принципы:

1. Правовая, регулирующая и надзорная системы.
2. Роль надзорных органов.
3. Принцип равного и справедливого отношения к потребителям.
4. Принцип открытости и прозрачности.
5. Финансовое образование и просвещение.
6. Ответственное деловое поведение поставщиков финансовых услуг и уполномоченных агентов.
7. Защита потребительских активов от мошенничества и неправомерного использования.
8. Защита конфиденциальности данных и информации о потребителе.
9. Рассмотрение жалоб и возмещение вреда.
10. Конкуренция.

Помимо разработки указанных Принципов, Рабочая группа Группы двадцати / ОЭСР по защите прав потребителей финансовых услуг разработала эффективные подходы к реализации 4, 6 и 9 принципов. В отношении указанных принципов сформулированы основные вопросы, на которые необходимо обращать внимание при осуществлении политики защиты прав потребителей финансовых услуг. Для каждого вопроса разработаны общие и инновационные подходы его реализации. Ниже приведены некоторые из общих и инновационных эффективных подходов.

### **Принцип открытости и прозрачности**

Принцип открытости и прозрачности важен в силу того, что потребитель заинтересован в исчерпывающей, понятной и не вводящей в заблуждение информации о финансовых услугах.

Поскольку прозрачность информации не является достаточным условием, эффективная защита прав потребителей финансовых услуг может быть достигнута с помощью гарантированного ответственного поведения поставщиков финансовых услуг и повышения уровня финансового образования потребителей.

### *1. Основная информация об услуге*

Поставщики финансовых услуг и уполномоченные агенты (далее – поставщики финансовых услуг) обязаны обеспечить потребителей основной информацией о выгодах, рисках и условиях продукта. Кроме того, они должны сообщать информацию о возможном конфликте интересов уполномоченных агентов, которые оказывают финансовые услуги. В частности, информация должна быть предоставлена на всех стадиях отношений потребителя и продавца. Должен быть принят стандарт предоставляемой информации, позволяющий сравнивать однородные услуги.

Общие эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг не должны предоставлять неверные, вводящие в заблуждение сведения, необходимые для понимания природы, рисков, понятий и условий услуг. Потребители должны получать полную, единую информацию в отношении основных параметров финансовой услуги, включая стоимость, штрафы и риски. Информация должна быть структурирована таким образом, чтобы вначале располагались ключевые понятия, которые должны привлечь внимание потребителей. Потребитель получает целостную информацию об услуге, независимо от того, кем будет оказана услуга, поставщиком или уполномоченным агентом. Информация предоставляется бесплатно в обязательном порядке или по запросу. Она размещается в офисах, представительствах и на сайтах финансовых организаций. Потребителям предоставляется период времени для ознакомления с полученной информацией в целях принятия ими взвешенного решения, а также период, в течение которого они могут свободно отказаться от услуги. Потребитель получает информацию, которая позволяет ему отслеживать свои расходы и риски по услуге, а также письменные уведомления об изменениях условий контракта, произведенных в рамках закона.

Инновационные эффективные подходы. Адаптация информации для потребителя должна осуществляться, принимая во внимание природу услуги, практику ее продажи, потребности, знания и опыт клиентов. Тесты для потребителей составляются с целью

корректности контрактов с учетом уровня финансовых знаний новых и / или неопытных потребителей и во избежании предоставления им чрезмерной информации. Представители потребителей также обеспечивают обратную связь в отношении эффективности раскрытия информации. Перед наложением конкретных обязательств по раскрытию информации, проводится проверка потребителей для оценки их потенциальной выгоды. Регуляторы, надзорные органы и поставщики финансовых услуг при участии представителей потребителей разрабатывают актуальные информационные материалы, с целью информирования потребителей об основах финансовых услуг. Информация предоставляется на родном языке потребителя.

## *2. Конфликт интересов*

Общие эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг проверяют, можно ли избежать потенциального конфликта интересов. Поставщики финансовых услуг и уполномоченные агенты информируют потребителей о влиянии вознаграждения, комиссионных, скидок или других полученных ими выгод на продажу услуги или саму услугу. В частности, поставщик финансовых услуг или уполномоченный агент раскрывает эту информацию потребителю, наряду с возможными последствиями предоставления услуги.

## *3. Консультирование*

Консультирование должно быть настолько это возможно объективным, базироваться на представлении потребителя о сложности продукта, возможных рисках, его финансовых целях, знаниях, способностях и опыте.

Общие эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг информируют потребителей о том, стоит ли им выбирать финансовые услуги среди большого количества поставщиков или можно обратиться к конкретной финансовой организации. Рекомендации поставщиков финансовых услуг должны быть объективны, легко объяснимы и должным образом оформлены. В случае чрезмерного риска поставщики финансовых услуг должны обратить на это внимание клиента. Поставщик финансовых услуг оценивает финансовые цели, знания и опыт потребителя и доступность того или иного продукта для него, включая риски и прочие условия, посредством анализа информации о финансовых потребностях, возможностях и рисках потребителя. Консультанты выдают

потребителю документ, который содержит сведения о степени удовлетворения предлагаемым продуктом потребностей клиента, а также уровне финансового положения последнего. Основная информация, содержащаяся в документе, как правило, стандартизирована и помогает потребителю принять взвешенное решение, следовать ли совету консультанта.

#### *4. Материалы рекламного характера*

Материалы рекламного характера должны быть точными, понятными и не вводить в заблуждение потребителя.

Общие эффективные подходы. Реклама должна освещать ключевую информацию об услуге и быть в рамках норм законодательства. Регулирующие и надзорные органы производят мониторинг финансовых услуг. Информация, не соответствующая установленным требованиям подлежит немедленному изъятию, согласно установленному регламенту. Существуют законодательные ограничения в отношении односторонних действий продавца или потребителя.

Инновационные эффективные подходы. Материалы рекламного характера создаются для определенных групп потребителей, учитывая потенциал уровня их финансовых возможностей.

#### *5. Особые механизмы по раскрытию информации*

Особые механизмы по раскрытию информации, включая потенциальные предупреждения, должны быть разработаны в целях обеспечения информацией о сложных и рискованных услугах.

Общие эффективные подходы. Расширенная информация, подлежащая раскрытию, предоставляется бесплатно и описывает ключевые характеристики, специфические риски и возможные издержки. Система предупреждения рисков (например, тесты для потребителей в рекламных проспектах) защищает потребителей от проблем с отдельными продуктами. Регулирующие и надзорные органы могут выпускать материалы предупреждающего характера и размещать их на своих сайтах или в СМИ.

Инновационные эффективные подходы. Для более сложных продуктов регулирующие и надзорные органы могут определить период для предварительного одобрения ключевой информации в целях предотвращения разглашения вводящей в заблуждение информации.



## *6. Поиск потребителей*

Поиск потребителей должен способствовать улучшению эффективности требований по раскрытию информации.

Инновационные эффективные подходы. Поиск потребителей, послепродажные опросы помогают поставщикам лучше понимать спектр потребностей клиентов в информации и их предпочтения. Использование метода исследования «тайный покупатель» для оценки поставщиков финансовых услуг служит основой для оценки действий поставщиков.

## *7. Уровень информированности потребителя*

Потребители должны быть осведомлены о важности предоставления поставщиками финансовых услуг точной и доступной информации.

Общие эффективные подходы. Регулирующие органы информируют потребителей о необходимости предоставления поставщикам финансовых услуг действительной информации об их реальном финансовом положении и не скрывать ее для оценки рисков. Обязанности потребителей по предоставлению информации компенсируются законодательным требованием для поставщиков финансовых услуг запрашивать информацию от потребителей.

Инновационные эффективные подходы. Потребителям необходимо напоминать о важности предоставления адекватной информации поставщику финансовых услуг или финансовому консультанту посредством сообщений, ТВ и веб-средств связи.

### **Ответственное деловое поведение поставщиков финансовых услуг и их уполномоченных агентов**

#### *1. Интерес*

Поставщики финансовых услуг действуют в интересах своих клиентов и несут ответственность за соблюдение защиты прав потребителей финансовых услуг.

Общие эффективные подходы. Действия в интересах потребителя включают в себя предоставление объективной информации и консультаций потребителям. Действия в интересах потребителя учитывают оценку потребностей, финансовое положение, отношение к риску и интересы разных типов потребителей с начала работы до

момента совершения сделки и на всех ее стадиях. Действия в интересах потребителя исключают агрессивную коммерческую практику, использование слабых сторон потребителей и недобросовестных договорных условий. Поставщики финансовых услуг обращают внимание потребителей на последствия подписания договора, которые могут повлиять на их финансовое положение. Регулирующие и надзорные органы регулярно проводят выездные и камеральные проверки для мониторинга финансовых услуг, их поставщиков и соблюдения нормативных требований. Поставщик финансовых услуг создает условия для доступного кредитования потребителей.

Инновационные эффективные подходы. Под эгидой регулирующих и надзорных органов отраслевые ассоциации разрабатывают, внедряют и применяют кодексы практики, которые заставляют поставщиков финансовых услуг действовать в интересах потребителя. Регулирующие и надзорные органы публикуют итоговые результаты проверок поставщиков. Регулирующие и надзорные органы обладают полномочиями вмешиваться в разработку услуги или реализацию некоторых рискованных / сложных финансовых услуг.

## *2. Оценка потребностей покупателей*

В зависимости от характера сделки и на основе информации, предоставленной клиентами, поставщики финансовых услуг должны оценивать соответствующие финансовые возможности, ситуации и потребности своих клиентов, прежде чем согласиться на предоставление им услуги или консультации.

Общие эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг оценивают потребности, финансовое положение, отношение к риску и интересы потребителей, в особенности уязвимых для определения подходящего продукта. Регулирующие и надзорные органы издаюют дополнительные акты или рекомендации в отношении критериев и методов оценки потребительской платежеспособности.

## *3. Обучение персонала*

Сотрудники финансовых служб поставщиков должны иметь соответствующую подготовку и квалификацию.

Общие эффективные подходы. Персонал поставщиков финансовых услуг должен иметь достаточную квалификацию и быть обучен по соответствующим услугам.

Инновационные эффективные подходы. Персонал поставщиков финансовых услуг и уполномоченных агентов должен пройти отбор или сдать экзамены, если это целесообразно. Регулирующие и надзорные органы предъявляют минимальный набор знаний и компетенций к сотрудникам финансовых служб поставщиков. Регулирующие и надзорные органы, представители финансовой отрасли, саморегулируемые организации и/или организации потребителей готовят указания в отношении минимального уровня подготовки сотрудников поставщиков.

#### *4. Структура системы вознаграждения*

Внутренняя структура системы вознаграждения для сотрудников поставщиков должна быть регламентирована и раскрыта потребителям в случаях, когда нельзя избежать потенциальных конфликтов интересов.

Инновационные эффективные подходы. Политика системы вознаграждения поставщиков финансовых услуг должна быть разработана таким образом, чтобы поощрять ответственное поведение бизнеса с целью предотвращения некорректной практики продаж, неоправданного риска или безответственного поведения. Регулирующий орган, при необходимости, запрещает систему вознаграждения, которая ведет к недобросовестной практике, или назначает такое вознаграждение, которое минимизирует риски возникновения конфликта интересов. Политика организации, в том числе система вознаграждения персонала, раскрывается потребителю на преддоговорном этапе. Поставщики финансовых услуг осуществляют контроль таким образом, чтобы сотрудники получали вознаграждение не только в зависимости от показателей продаж, но и от таких факторов, как потребительская удовлетворенность, погашение кредита, качество продукта, соответствие нормативным требованиям, результатам рассмотрения жалоб, руководящим принципам и кодексам поведения, которые относятся к интересам клиентов.

#### *5. Ответственность за уполномоченных агентов*

Поставщики финансовых услуг должны нести ответственность за действия своих уполномоченных агентов.

Общие эффективные подходы. Поставщики финансовых услуг должны убедиться, что уполномоченные агенты в полной мере понимают предлагаемые ими продукты и обучены их продажи.

Уполномоченные агенты должны иметь ту же уверенность в отношении своего персонала. Поставщики финансовых услуг несут окончательную ответственность за услуги аутсорсинга и финансовое состояние таких компаний, а также осуществляют на постоянной основе мониторинг деятельности уполномоченных агентов.

#### *6. Конфликт интересов*

При возникновении конфликтов интересов, поставщики финансовых услуг и уполномоченные агенты должны стремиться их избегать. В случае возникновения таких конфликтов, должно быть обеспечено надлежащее раскрытие информации, должны существовать внутренние механизмы управления конфликтами.

Общие эффективные подходы. Раскрытие информации включает в себя сведения о продавце услуги, связях с ним. Например, являются ли они поставщиками из широкого /ограниченного круга поставщиков или единственным поставщиком. Информация о существовании какой-либо комиссии, стимулирующих выплатах, уплачиваемых посреднику услуги или третьим сторонам, раскрывается потребителям до предоставления консультаций или посреднических услуг. Поставщики финансовых услуг и уполномоченные агенты проводят политику и процедуры для адекватной оценки и управления конфликтами интересов, возникающими в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности между собой и клиентами.

Инновационные эффективные подходы. При невозможности управления конфликтами интересов и нахождении интересов потребителей в зоне риска поставщик должен отказаться от проведения такой сделки. Раскрытие информации не является достаточным условием разрешения всех конфликтов интересов. В некоторых случаях, могут быть предприняты более строгие меры: запрет, ограничение выплат коммиссионных, прочих выплат при продаже отдельных финансовых услуг.

#### **Рассмотрение жалоб и возмещение вреда**

Поставщики финансовых услуг создают внутреннюю систему обработки жалоб и механизм возмещения вреда наряду с внешними механизмами.

Самый быстрый и дешевый способ разрешения споров между потребителями и поставщиками финансовых услуг – механизм

внутренней подачи жалобы, а также внесудебной компенсации, дает небольшое денежное возмещение.

### *1. Механизмы разрешения споров и возмещение вреда*

Уполномоченные органы должны убедиться в том, что потребители имеют возможность использовать независимые, справедливые, понятные, своевременные и эффективные механизмы разрешения споров и выплаты компенсаций, не налагающие на потребителя необоснованные издержки или ограничения.

Общие эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы организуют схемы и механизмы рассмотрения жалоб и возмещения вреда, которыми потребитель может воспользоваться бесплатно или за символическую плату. Механизмы разрешения споров доводятся до сведения общественности. Поставщики финансовых услуг обеспечивают потребителей четкой и понятной информацией о внутреннем и внешнем порядке рассмотрения жалоб. Регулирующие и надзорные органы запрашивают данные от поставщиков финансовых услуг по видам и объему жалоб и анализируют их причины и тенденции. При отсутствии правил в отношении порядка рассмотрения жалоб поставщики финансовых услуг обязаны информировать регулирующие и надзорные органы о процедурах рассмотрения жалоб.

Инновационные эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы совместно с правительством, судами, представителями финансовой отрасли, организациями потребителей, неправительственными организациями и омбудсменами проводят кампании по повышению информированности населения о способах рассмотрения жалоб и возмещения вреда. Регулирующие и надзорные органы обращают внимание на препятствия, с которыми сталкиваются неопытными потребители и потребители с низким уровнем дохода по причине недостаточной информированности, знаний, уверенности в себе, уровня образования, стоимости и отсутствия альтернативных поставщиков финансовых услуг. Регулирующие и надзорные органы обращают внимание на препятствия, возникающие в решении жалоб и механизмов возмещения ущерба в случае трансграничных жалоб, когда потребитель находится в стране, отличной от страны поставщика финансовых услуг. Общий механизм рассмотрения жалоб и возмещения вреда применяется во всей финансовой системе в целях улучшения доступа потребителей к указанному механизму и обеспечения основы для возмещения ущерба.

## *2. Механизм внутреннего рассмотрения жалоб*

Поставщики финансовых услуг должны иметь внутренние механизмы для рассмотрения жалоб и возмещения вреда.

Общие эффективные подходы. Регулирующие и надзорные органы требуют от поставщиков финансовых услуг наличия четких, прозрачных и доступных процедур внутреннего рассмотрения жалоб и возмещения ущерба, которые не требуют прямых расходов потребителей (или они минимальны). Поставщики финансовых услуг обеспечивают потребителей доступной, простой и понятной информацией по рассмотрению жалоб через различные каналы (размещение в уголках потребителей, на сайтах финансовых организаций). В случае наличия нескольких каналов рассмотрения жалоб организации, в которые может быть подана жалоба, они должны быть четко обозначены. Поставщики финансовых услуг и уполномоченные агенты ведут своевременные записи всех получаемых в течение соответствующего периода времени претензий и сообщают данные о жалобах регулирующим и надзорным органам. Регулирующие и надзорные органы устанавливают четкие стандарты для системы внутреннего рассмотрения жалоб и механизма урегулирования споров, а также контроля за их эффективностью. Жалобы рассматриваются опытными сотрудниками тщательно и в установленные сроки.

Инновационные эффективные подходы. Информация о том, как подать жалобу, должна быть легко обнаружима на веб-сайтах поставщиков финансовых услуг, а также в рекламных материалах. Используются инновационные процессы управления рассмотрением жалоб, такие как централизованный веб-портал. Регулирующие и надзорные органы обеспечивают механизм, посредством которого все заинтересованные стороны принимают участие и вносят свой вклад в создание более эффективной системы по рассмотрению жалоб и возмещению вреда. Поставщики финансовых услуг имеют эффективно работающую бесплатную телефонную линию для приема жалоб потребителей. Поставщики финансовых услуг ратифицируют международные или национальные стандарты по рассмотрению жалоб и используют их для контроля качества.

## *3. Альтернативные механизмы разрешения споров*

Потребитель должен иметь возможность использовать независимые способы возмещения вреда по жалобам, которые не были

удовлетворены поставщиками финансовых услуг при помощи внутренних механизмов разрешения споров.

Общие эффективные подходы. В первую очередь, потребители могут подать жалобу поставщику финансовых услуг. Кроме того, потребитель имеет возможность альтернативного решения спора. При реализации альтернативных механизмов разрешения споров с поставщиками финансовых услуг законодатели рассматривают ряд возможных моделей, таких как, независимые омбудсмены, услуги регулирующих органов по разрешению споров, схемы примирения, центры финансового разрешения спора, ассоциации финансовой отрасли.

Инновационные эффективные подходы. Регулирующие органы и законодатели обеспечивают независимость альтернативных механизмов разрешения споров и предотвращают или управляют потенциальными конфликтами интересов с помощью таких механизмов. Регулирующие и надзорные органы требуют от поставщиков финансовых услуг участия в альтернативных механизмах разрешения споров. Регулирующие органы используют и анализируют решения, принятые с помощью независимых механизмов возмещения ущерба, для выявления потребительских рисков и рыночного поведения. Коллективные механизмы возмещения обеспечивают дополнительные возможности для получения потребителем возмещения, связанного с убытками, понесенными в результате действий или процессе оказания услуг поставщиком финансовых услуг или уполномоченным агентом. Эффективность коллективных механизмов возмещения ущерба рассматривается с учетом интересов потребителей. Альтернативные механизмы разрешения споров помогают при обращениях, когда поставщик и потребитель финансовых услуг находятся в разных странах. Публикуются комплексные отчеты о реализации альтернативных механизмов разрешения споров.

#### *4. Данные о жалобах*

Совокупная информация о жалобах и их решениях должна быть публичной.

Общие эффективные подходы. Стандартный анализ данных по жалобам потребителей предоставляет информацию для регулирующих и надзорных органов о том, как улучшить ситуацию на рынке, и помогает выявить потребительские риски, пробелы в

законодательстве, системные нарушения на рынке, а также оценить эффективность регулирующих мер, соблюдение законов и правил. Если это допускается законодательством, данные о жалобах на поставщиков финансовых услуг, альтернативных механизмах разрешения споров и полученных жалобах публикуются как годовой отчет и включают информацию о случаях обращений и результатах их решений.

Инновационные эффективные подходы. Регуляторы пересматривают влияние публикуемых данных о жалобах и действиях поставщиков финансовых услуг и уполномоченных агентов с целью выявления изменения поведения поставщиков финансовых услуг и в качестве стимула для их ответственного делового поведения. Национальные регулирующие и надзорные органы публикуют более подробный анализ жалоб граждан для распространения передового опыта на рынке.

Одним из важных показателей защиты прав потребителей финансовых услуг является уровень доступности последних. Поэтому Группа двадцати активно развивает Показатели доступности финансовых услуг. Впервые они были разработаны Глобальным партнерством по расширению доступа к финансовым услугам (Партнерство) (Global Partnership for Financial Inclusion) и одобрены на саммите в Лос Кабосе в июне 2012 года. Для измерения доступности финансовых услуг применяются 3 показателя:

- ✓ Доступ к финансовым услугам;
- ✓ Использование финансовых услуг;
- ✓ Качество финансовых услуг и обслуживания.

Каждая страна может использовать свои показатели и добавлять их к показателям, разработанным Партнерством. В 2013 году базовый набор показателей был расширен с 5 до 24 индикаторов. Следует отметить, что набор показателей учитывает не только физических, но и юридических лиц.

В Таблице 3.1 представлен выборочный набор индикаторов для физических лиц. Партнерство разработало интерактивную он-лайн базу, объединяющую показатели 192 стран.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> <http://datatopics.worldbank.org/g20fidata>



**Таблица 3.1. Показатели доступности финансовых услуг Глобального партнерства по расширению доступа к финансовым услугам<sup>45</sup>**

№	Показатель	Единицы измерения
1.	Взрослое население, имеющее вклады в финансовых институтах	%
		Число вкладчиков или депозитов на 1000 человек взрослого населения
2.	Численность взрослого населения, имеющего кредиты, выданные финансовыми институтами	%
		Число заемщиков или кредитов на 1000 человек взрослого населения
3.	Численность взрослого населения, имеющего страховой полис	Число страховых полисов на 1000 человек взрослого населения (страхование жизни и прочие виды страхования)
4.	Безналичные расчеты	Число безналичных расчетов на душу населения
5.	Расчеты с использованием мобильных устройств	% взрослого населения, использующего мобильные устройства для совершения платежей
6.	Частота использования банковского счета	% взрослого населения, использующего банковский счет
7.	Склонность к накоплению	Накопления в финансовых организациях (банки, кредитные союзы, кооперативы и микрофинансовые организации) за прошлый год
8.	Денежные переводы	% взрослого населения, использующего национальные

<sup>45</sup><http://www.gpfi.org/sites/default/files/G20%20Set%20of%20Financial%20Inclusion%20Indicators.pdf>

№	Показатель	Единицы измерения
		и международные системы денежных переводов
9.	Уровень оказания услуг (количество пунктов оказания услуг (филиалов, банкоматов, кассовых терминалов))	Число филиалов на 1000 человек взрослого населения
10.		Число банкоматов на 1000 человек взрослого населения или на 1000 кв.км.
11.		Число кассовых терминалов на 1000 жителей
12.	Электронные счета	Число электронных счетов, используемых для мобильных платежей
13.	Финансовые знания	Оценка финансовых знаний (арифметическая оценка, суммирующая верные ответы на вопросы об основах финансов: инфляции, процентной ставке, сложной процентной ставке, правильности восприятия денег, диверсификации риска, основах страхования)
14.	Финансовое поведение	<p>Источники непредвиденных расходов</p> <p>(Ответ на вопрос: Если Вам срочно нужны деньги, где Вы их возьмете?)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- одолжите у друга / родственника;</li> <li>- дополнительная работа;</li> <li>- продажа имущества;</li> <li>- использование сбережений;</li> <li>- заем в небанковской</li> </ul>

№	Показатель	Единицы измерения
		организации; - заем в банке; - нет ответа.)
15.	Требования к раскрытию информации	Индекс раскрытия информации, оценивающий существующие требования: - язык изложения; - местные требования к изложению; - предписанный формат раскрытия информации; - процесс регресса; - общая процентная ставка по кредиту к оплате.
16.	Механизм разрешения споров	Индекс внутреннего и внешнего механизмов разрешения споров: - индекс внутреннего механизма разрешения споров; - индекс внешнего механизма разрешения споров.
17.	Стоимость использования	Средняя стоимость открытия текущего счета
18.		Средняя ежегодная стоимость ведения текущего счета
19.		Средняя стоимость кредитных переводов
20.	Кредитные барьеры	Информационные барьеры при получении кредита

В России используется 12 показателей доступности финансовых услуг по 3 категориям: счета, кредиты и филиальная сеть (Таблица 3.2). Показатели приводятся выборочно для физических лиц.

**Таблица 3.2. Показатели доступности финансовых услуг, используемые в России**

№	Категория показателя	Показатель	Единицы измерения
1.	Счета	Счета в финансовых организациях	% возраст 15+
2.		Счета в финансовых организациях, открытых женщинами	% возраст 15+
3.	Кредиты	Кредиты, выданные финансовыми организациями в прошлом году	% возраст 15+
4.		Кредиты, выданные финансовыми организациями в прошлом году женщинам	% возраст 15+
5.	Филиальная сеть	Банкоматы на 1000 кв.км.	шт.
6.		Банкоматы на 1000 человек взрослого населения	шт.
7.		Филиалы на 1000 кв.км.	шт.
8.		Филиалы на 1000 человек взрослого населения	шт.

Группа двадцати в 2010 году разработала 9 Принципов инновационной доступности финансовых услуг (G20 Principles for Innovative Financial Inclusion) (Таблица 3.3).<sup>46</sup>

<sup>46</sup> <http://gpi.org/featured/first-meeting-gpfi-sub-group-financial-consumer-protection-and-financial-literacy>

Непосредственной подготовкой документа занималась Подгруппа по обеспечению доступности финансовых услуг через инновации Экспертной группы по расширению доступа к финансовым услугам (Access Through Innovation Sub-Group of the G20 Financial Inclusion Experts Group). Принципы обращают внимание на тесную связь между защитой прав потребителей, финансовым образованием и доступностью финансовых услуг.

**Таблица 3.3. Принципы инновационной доступности финансовых услуг**

№	Принципы	Пояснение
1	Управление	Ведущая роль государства в вопросах доступности финансовых услуг
2	Многообразии	Политика конкуренции и многообразия поставщиков финансовых услуг, обеспечение устойчивого доступа к разнообразным финансовым услугам
3	Нововведения	Технологическое и институциональное новшество как средство улучшения доступа к финансовым услугам и их использования
4	Защита	Обеспечение понятного подхода к защите прав потребителей, включая выявление несовершенства финансовой инфраструктуры
5	Полномочия	Развитие финансовой грамотности и способности
6	Кооперация	Создание четкой системы взаимодействия с государством, включая сотрудничество государства, бизнеса и иных заинтересованных сторон
7	Знания	Использование проверенных данных для принятия решений

№	Принципы	Пояснение
8	Пропорциональность	Баланс рисков и выгод в новых продуктах при проведении политики и создании законодательной базы
9	Законодательная база	Принимать во внимание текущее регулирование, международные стандарты и национальные особенности, поддержка конкуренции

В частности принципы защиты и полномочий (принцип 4 и 5) подчеркивают важность вмешательства государства в защиту прав потребителей и вопросы финансовой грамотности населения. Согласно докладу Партнерства, более 2,5 млн человек в мире не имеют доступа к финансовым услугам, что ограничивает их в праве и возможности копить, хранить деньги и таким образом защищать себя и свои семьи от голода, болезней и правонарушений. В связи с этим во многих развивающихся странах появились новые подходы к решению данной проблемы. Принципы инновационной доступности финансовых услуг носят рекомендательный характер.

В марте 2013 года в Партнерстве была создана Подгруппа по финансовой грамотности и защите прав потребителей финансовых услуг (Sub-Group on Financial Consumer Protection and Financial Literacy) для работы над проблемой соотнесения таких понятий как доступность финансовых услуг, финансовая грамотность и защита прав потребителей финансовых услуг с потребностями различных групп населения.

Она возьмет на себя все обязательства стран Группы двадцати по вопросам финансовой грамотности и защите прав потребителей финансовых услуг. Она будет поддерживать и дополнять работу существующей Рабочей группы Партнерства в отношении защиты прав потребителей и финансовой грамотности. Кроме того, работа Группы будет направлена на укрепление процессов интеграции опыта развивающихся стран с целью последующих обширных обсуждений и составления руководств по защите потребителей финансовых услуг и финансовой грамотности.

В 2013 году при поддержке Российского траст-фонда ОЭСР совместно с Всемирным банком был разработан инструментарий для

оценки финансовой грамотности населения стран мира. Он включается в себя 24 основных вопроса, а также ряд возможных дополнительных вопросов. Инструментарий был успешно апробирован в 14 странах с разным уровнем доходов населения.<sup>47</sup> Россия в число стран-участниц опроса не вошла. По результатам исследования был опубликован доклад «Финансовая грамотность и доступность финансовых услуг: результаты исследования ОЭСР / Международной сети по финансовому образованию в разрезе стран и по половому признаку» (Financial literacy and inclusion: Results of OECD/INFE survey across countries and by gender), материалы которого были обсуждены на конференции «Расширение возможностей потребителей финансовых услуг через повышение уровня финансовой грамотности и эффективности систем защиты прав потребителей», проходившей в Москве 13-14 июня 2013 года в рамках председательства Российской Федерации в Группе двадцати.

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

В июне 2012 года Всемирный банк выпустил Надлежащую практику защиты прав потребителей финансовых услуг (Good Practices for Financial Consumer Protection).<sup>48</sup> Практика состоит из восьми положений, которые описывают каждый финансовый сектор: банковский сектор, ценные бумаги, страхование, небанковские кредитные институты, частные пенсионные системы, систему кредитных отчетов:

1. Институты защиты прав потребителей финансовых услуг.
2. Раскрытие информации и практика продаж.
3. Ведение и содержание счета клиента.
4. Защита личных данных потребителей и информации.
5. Механизмы разрешения споров.
6. Система гарантий и компенсаций.

---

<sup>47</sup> Опрашивалось население в возрасте 18-79 лет по телефону/лично. Минимальное число участников для каждой страны – 1000 человек.

<sup>48</sup> [http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Good\\_Practices\\_for\\_Financial\\_CP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Good_Practices_for_Financial_CP.pdf)

7. Финансовая грамотность и полномочия потребителя.

8. Конкуренция.

Кроме того, этот документ содержит общие положения по защите прав потребителей финансовых услуг.

В ноябре 2013 года Группа Всемирного банка в докладе «Глобальное финансовое развитие 2014: доступность финансовых услуг» наметила Дорожную карту развития доступности финансовых услуг. Помимо прочих результатами Доклада стали следующие выводы. Мобильный банк и другие инновационные финансовые технологии обеспечивают легкий доступ к финансовым услугам незащищенным слоям населения. Доступность финансовых услуг не означает «финансы для всех любой ценой».<sup>49</sup>

В августе 2013 года Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения (Consultative Group to Assist the Poorest) выпустила Техническое пособие для органов банковского надзора в целях реализации защиты прав потребителей развивающихся экономик и рынков (Implementing Consumer Protection in Emerging Markets and Developing Economies. A Technical Guide for Bank Supervisors),<sup>50</sup> а также дополнительные индикаторы предупреждения раннего кредитного риска. Были сформулированы приоритеты системы повышения финансовой доступности.

Руководство в большей мере раскрывает ключевые возможности по усилению защиты прав потребителей для банковских надзорных органов посредством использования существующих надзорных процедур и ресурсов, а также полномочий, например, доступности финансовых услуг и финансовой стабильности. Руководство включает в себя исследования надзорной практики в 44 странах мира.

Руководство выделяет 8 основных принципов защиты прав потребителей финансовых услуг в развивающихся экономиках:

1. Институциональная структура и координация.

2. Виды надзорных функций:

- надзор за основанной на риске защитой прав потребителей;

---

<sup>49</sup> <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/11/11/New-World-Bank-Group-Report-Charts-Road-Map-for-Financial-Inclusion>

<sup>50</sup> <http://www.cgap.org/sites/default/files/Technical-Guide-Implementing-Consumer-Protection-August-2013.pdf>



- банковский надзор за обращениями потребителей.

3. Планирование надзора.

4. Внутренняя структура надзорных органов.

5. Способы и процедуры надзора (содержат примеры):

- мониторинг рынка;

- внешнее и внутреннее тестирование.

6. Стандарты процедур надзора.

7. Типология, источники и качество информации (содержат потенциальные источники информации о надзоре за защитой прав потребителей).

8. Принцип обратной связи с законодательством.

Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям ведет работу по разработке режимов раскрытия информации в целях повышения доступности финансовых услуг, основной задачей которой является обеспечение прозрачности предоставляемой потребителю информации.<sup>51</sup> Под прозрачностью данных в основном понимается стоимость и прочие финансовых условия оказания подобного рода услуг.

Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям предлагает два способа повышения прозрачности посредством применения режимов раскрытия информации, т.е. законодательного регулирования, методических рекомендаций, надзора и прочих элементов политики государства в данном направлении. Первый способ подразумевает повышение финансовой грамотности потребителей для понимания и оценки им условий предоставления финансовых услуг. Второй способ предполагает повышение конкуренции на финансовом рынке для снижения цен, улучшения качества обслуживания, а также возможности выбора услуг среди множества предложений. Стоит отметить наличие положительной взаимосвязи между раскрытием информации и благоприятными ценовыми тенденциями. Тем не менее, достаточные данные об эффективности подобных режимов раскрытия информации отсутствуют. Даже в развитых странах результаты их применения

---

<sup>51</sup> [http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-Russian\\_0.pdf](http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Designing-Disclosure-Regimes-for-Responsible-Financial-Inclusion-Mar-2012-Russian_0.pdf)

неоднозначны.

Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям в своих практических рекомендациях предлагает три параметра раскрытия информации:

- ✓ содержание раскрываемой информации на уровне потребителя с низким доходом: ценообразование, прочие ключевые условия, информация о правах потребителей;
- ✓ методы раскрытия информации на уровне потребителя с низким доходом: стандартизированное резюме условий оказания услуг, язык и ясность изложения, время раскрытия информации, прочие меры;
- ✓ публичное раскрытие информации (для всех заинтересованных сторон): размещение информации, материалы рекламного и маркетингового характера с учетом целевой аудитории.

### **3.4. Развитие деятельности Евразийского экономического сообщества**

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) – международная экономическая организация, целью которой является реализация эффективного продвижения процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства. ЕврАзЭС учреждено 10 октября 2001 года. На сегодняшний день членами ЕврАзЭС являются 5 стран: Россия, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. Статус наблюдателя имеют Украина и Молдова (с 2002 года), Армения (с 2003 года), а также Межгосударственный авиационный комитет и Евразийский банк развития.

В 2003 году Евразийское экономическое сообщество получило статус наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН. Кроме того, ЕврАзЭС получило статус наблюдателя в ЮНКТАД на 57-ой Исполнительной сессии Совета по торговле и развитию ЮНКТАД. «Статус наблюдателя позволит представителям ЕЭК принимать участие в дискуссиях на Конференции, в Совете и рабочих органах ЮНКТАД, получать доступ к информационным материалам ЮНКТАД, а также налаживать связи с другими

межправительственными организациями».<sup>52</sup>

В рамках деятельности по защите прав потребителей ЕврАзЭС разработала типовые проекты закона о защите прав потребителей,<sup>53</sup> а также закона о защите вкладов физических лиц в кредитно-денежных организациях.<sup>54</sup>

В середине 2013 года на очередном заседании Коллегии ЕврАзЭС был одобрен проект Соглашения о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств – участников Единого экономического пространства.<sup>55</sup> Оно предусматривает согласование единых требований по защите прав и интересов потребителей финансовых услуг участниками Единого экономического пространства, а также требований по гармонизации норм законодательства государств-участников в части использования единой терминологии и вопросов краткосрочной перспективы по защите прав и интересов потребителей финансовых услуг к 31 декабря 2015 года. К 2015 году должна быть рассмотрена возможность учреждения и деятельности наднационального органа по регулированию финансового рынка всех сторон соглашения. К концу 2019 года будут завершены все процессы гармонизации национальных законодательств в области финансовых услуг.

В 2013 году было одобрено Соглашение об обмене информацией, в том числе конфиденциальной, государствами-участниками Соглашения о создании условий на финансовых рынках для обеспечения свободного движения капитала от 9 декабря 2010 года, направленное на обеспечение защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг и инвесторов.<sup>56</sup> Оно предусматривает проведение взаимных консультаций по развитию систем защиты прав и интересов потребителей финансовых услуг, а также инвесторов, включая вопросы гарантирования вкладов и страховых выплат. Кроме того, подобные консультации будут осуществляться в отношении содействия повышению финансовой грамотности населения

---

<sup>52</sup> [http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-07-2013\\_1.aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/01-07-2013_1.aspx)

<sup>53</sup> Приложение к постановлению МПА ЕврАзЭС от 26.05.06 № 7-12 Типовой проект законодательного акта «О защите прав потребителей»

<sup>54</sup> Приложение к постановлению совместного заседания постоянных комиссий МПА ЕврАзЭС от 13.04.05 № 14 Типовой проект законодательного акта «О защите вкладов физических лиц в кредитно-финансовых организациях».

<sup>55</sup> <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635060504744689910.pdf>

<sup>56</sup> [http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/21-05-2013/Documents/21052013\\_pr\\_6\\_1.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/projects/21-05-2013/Documents/21052013_pr_6_1.pdf)

государств-участников, а также организации и совершенствовании института финансового омбудсмена. Следует отметить, что Соглашение содержит ряд вопросов по организации семинаров, квалификационных курсов, рабочих встреч с целью улучшения технических навыков и повышения квалификации работников уполномоченных органов.

Следует отметить, что суд ЕврАзЭС обладает функциями по разрешению споров по защите прав потребителей в рамках Таможенного союза.

В рамках взаимодействия с Группой двадцати к саммиту 2013 года министры финансов и руководители центральных банков государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства подготовили совместное заявление, в котором отметили значимость системного подхода к проблеме повышения доступности финансовых услуг, учитывая интересы различных групп населения. Они посчитали необходимым обеспечить максимальную сбалансированность расширения доступа к финансовым услугам и задач совершенствования их качества и защиты прав потребителей финансовых услуг, повышение финансовой грамотности населения. В тексте заявления особо была поддержана разработка программ финансового образования для населения, начиная со школьного возраста.

Еще одним важным направлением явилось усиление мер по предотвращению недобросовестного поведения финансовых организаций, особенно в сфере потребительского кредитования, содействию более эффективному раскрытию информации о финансовых услугах и развитию внесудебных механизмов урегулирования споров потребителей с финансовыми институтами. Такой подход, по мнению министров финансов и руководителей центральных банков, позволит в будущем повысить доверие граждан к финансовому сектору и будет способствовать укреплению финансовой и экономической стабильности, сокращению бедности, улучшению благосостояния населения, а также усилению экономической активности.

В 2013 году Российская Федерация в лице Роспотребнадзора в рамках работы с Евразийской экономической комиссией по доработке проекта договора о Евразийском экономическом союзе предложила дополнить его разделом «Защита прав потребителей государств – членов Союза» и разработать приложение «Протокол о согласованной

политике в сфере защиты прав потребителей». Предложение было принято без возражений со стороны других участников данного международного проекта.

### **3.5. Участие Роспотребнадзора в международном сотрудничестве по защите прав потребителей финансовых услуг**

В 2013 году Роспотребнадзор как уполномоченный государственный орган по контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере защиты прав потребителей в Российской Федерации и представитель государства – полноправного участника мирового экономического процесса, принимал активное участие в международном сотрудничестве в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.

13-14 июня 2013 года в Москве, в России, в рамках ее председательства в Группе двадцати, при поддержке Всемирного банка и состоялась конференция «Расширение возможностей потребителей финансовых услуг через повышение уровня финансовой грамотности и эффективности систем защиты прав потребителей». На этой конференции обсуждались вопросы финансового образования, защиты прав потребителей и расширения доступа к финансовым услугам в качестве одного из приоритетных направлений председательства России. Особое внимание было уделено методике измерения финансовой грамотности потребителей, с помощью которой можно проводить мониторинг развития и оценивать его результаты для последующего возможного изменения программ повышения финансовой грамотности. В ходе обсуждения был представлен опыт Южной Африки и Мексики. Кроме того, на конференции были освещены вопросы повышения эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг и подходы по внедрению Принципов Группы двадцати по защите прав потребителей финансовых услуг. Активно обсуждались вопросы прозрачности, полноты раскрываемой информации, а также способы рассмотрения жалоб потребителей, механизмы их правовой защиты.

Примечательным событием на конференции явилось представление публичного Доклада Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере», подготовленного по итогам 2012 года и опубликованного впервые в истории Российской

Федерации. Следует отметить, что Доклад получил положительную оценку участников конференции и членов Экспертного совета Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». В частности, г-н Андре Лабуль, Председатель Международной сети по финансовому образованию ОЭСР и руководитель отдела ОЭСР по финансовым вопросам, подчеркнул, что Россия стала единственной страной, рассмотревшей Принципы высокого уровня защиты прав потребителей финансовых услуг с учетом сложившейся практики в стране.

В марте 2013 года Российская Федерация приняла участие в международном исследовании практик защиты прав потребителей финансовых услуг, проводимом СФС. В этой связи Роспотребнадзор через Министерство финансов Российской Федерации направил в СФС актуализированные (первое аналогичное исследование проводилось в 2011 году) ответы на Вопросник по защите прав потребителей финансовых услуг (FSB Questionnaire on Consumer Finance Protection).

17 октября 2013 года в Киеве был обсужден опыт реализации Проекта Минфина России и Роспотребнадзора «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», который проводится с 2011 года, на заседании Консультативного совета по защите прав потребителей государств – участников СНГ.

В октябре 2013 года в Ереване, Республика Армения, Роспотребнадзор принял участие в международной конференции «Институт финансового омбудсмена: укрепление общественного доверия и расширение финансового посредничества – 4». Участники (более 140) конференции обсудили механизмы опротестования решений, принятых омбудсменом, в судебном порядке, а также механизмы защиты прав потребителей. На конференции была представлена информация о принципах защиты прав потребителей в России, прогрессе в национальной системе защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, а также о состоянии дел с введением института финансового омбудсмена в России. В частности, участники были проинформированы, что в России становление системы финансового омбудсмена происходит в соответствии с «английской» моделью, предполагающей законодательное регулирование деятельности финансового омбудсмена и обязательное

участие финансовых организаций в процедуре досудебного урегулирования споров с потребителями. Для потребителей урегулирование спора с участием омбудсмана осуществляется на безвозмездной основе. В свою очередь, ассоциация российских банков самостоятельно реализует «германскую» модель, не предполагающую участия государства. Финансовый омбудсмен при ассоциации российских банков также рассматривает споры банков, участвующих в проекте, с потребителями на безвозмездной основе для граждан.

21 октября 2013 года Роспотребнадзор наряду с представителями Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и других заинтересованных ведомств принял участие в работе Международного Форума Глобального партнерства по расширению доступа к финансовым услугам, проходившего в Санкт-Петербурге.

В 2013 году при участии Всемирного банка состоялись ознакомительные поездки делегации Роспотребнадзора за рубеж в целях изучения, анализа и использования опыта защиты прав потребителей в сфере финансовых услуг других стран: Великобритании, Бельгии, Польши и Бразилии. Контакты по вопросам защиты прав потребителей Роспотребнадзора и Национального секретариата по делам Потребителей (Senacon) при Министерстве Юстиции Бразилии были продолжены в 2013 году в ходе рабочих встреч в Комитете ОЭСР по политике в сфере потребления.

В декабре 2013 года в Москве состоялась рабочая встреча российской делегации с представителями CGAP – Консультативной группой Всемирного банка по вопросам финансовой доступности.

В апреле и ноябре 2013 года представители Роспотребнадзора в составе российской делегации приняли участие в работе 85-ой сессии и 86-ой сессии Комитета ОЭСР по потребительской политике, в ходе которых выступили с короткими докладами о текущей ситуации с защитой прав потребителей в Российской Федерации, ответили на вопросы делегатов Комитета и обсудили вопросы, находящиеся на повестке дня. Главным итогом участия Роспотребнадзора в этой работе следует признать выход российской делегации на рабочий уровень взаимодействия с Комитетом ОЭСР по потребительской политике, что представляется крайне важным в разрезе влияния ОЭСР на формирование мировых тенденций в области защиты прав потребителей и степени участия данной международной организации в разработке важнейших документов по защите прав потребителей. В

частности, именно через ОЭСР Российская Федерация имеет возможность участвовать в актуализации Руководящих принципов ООН для защиты интересов потребителей. Важно отметить то, что участие России в международных мероприятиях и организациях по защите прав потребителей является одной из тем, которая приоритетно интересует Секретариат ОЭСР в рамках процесса вступления России в данную организацию.

В июне 2013 года в г. Астане (Республика Казахстан) состоялось 4-е заседание Консультативного совета по защите прав потребителей государств – участников СНГ под председательством Г.Г. Онищенко. В рамках обсуждения вопроса о совершенствовании правовых механизмов защиты прав потребителей финансовых услуг в контексте стратегических задач развития финансовых рынков в государствах – участниках СНГ был заслушан доклад финансового примирителя Республики Армения П. Саркисян о практическом опыте внедрения на государственном уровне института финансового омбудсмана.

**Принимая во внимание деятельность международных организаций в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, Роспотребнадзор имеет благоприятные перспективы по сотрудничеству, обмену опытом и активно участвует во внедрении международных принципов и рекомендаций для повышения качества защиты прав потребителей финансовых услуг, их доступности, а также для усиления грамотного и ответственного поведения различных групп населения в финансовой сфере.**



## **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 платежных услуг.

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

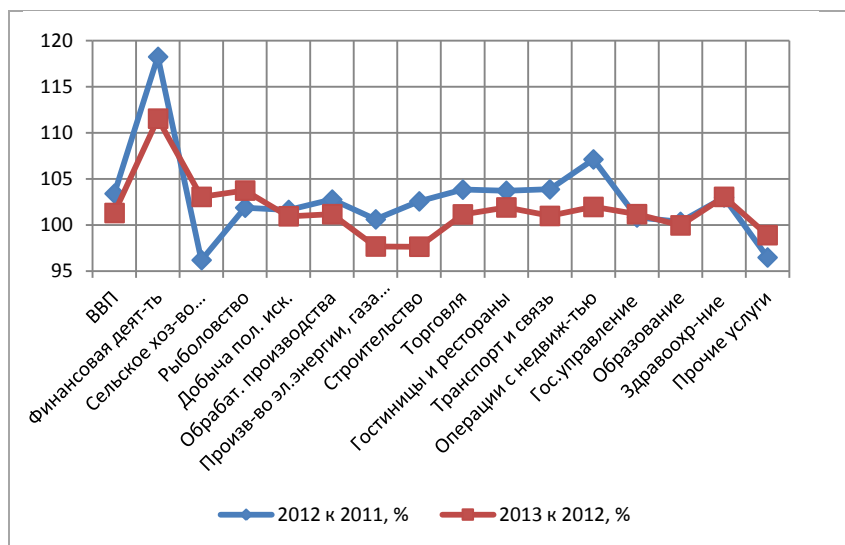
### **4.1. Макроэкономическая ситуация и развитие финансового рынка**

В 2013 году российский финансовый рынок развивался в условиях замедления роста российской экономики, которое оказалось весьма значительным: рост ВВП составил 1,3% против 3,4% в предыдущем году. Со стороны производства это замедление обусловлено неутешительной динамикой промышленного производства, оптовой и розничной торговли, строительства, операций с недвижимым имуществом и чистых налогов на продукты. Особо следует отметить, что впервые за последние годы российская экономика стала отставать по темпам роста от глобальной экономики (Рис.4.1).

2013 год стал первым годом проведения жесткой бюджетной политики, когда были введены бюджетные правила и осуществлен переход к новой модели бюджетных расходов, основанной на приоритете бюджетной стабильности при безусловном выполнении взятых социальных обязательств. В этом году практически все расходы федерального бюджета и, прежде всего, расходы на национальную экономику сжались в реальном выражении, тогда как в

прошлом году прирост доходов федерального бюджета составил 11,5%. Дефицит федерального бюджета составил 0,5% против ожидавшихся 0,8%.

**Рис.4.1. Динамика темпов роста физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости в разрезе основных видов экономической деятельности за 2012 и 2013 годы**



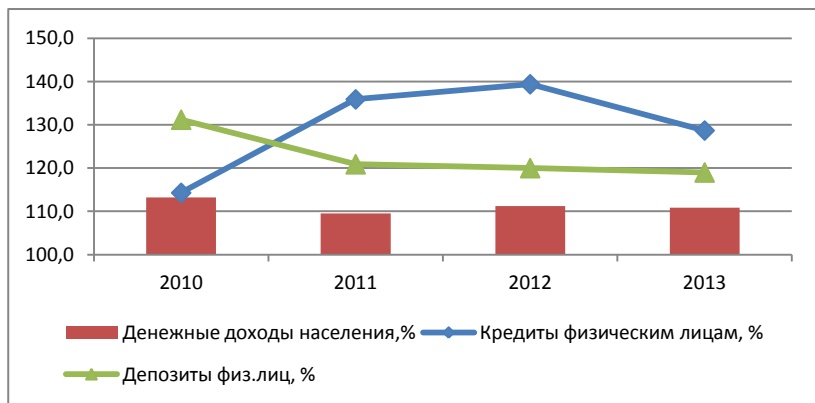
Источник: Росстат

Адекватно снизились и темпы роста финансовой деятельности – с 19,6% в 2012 году до 12,0% в 2013 году. 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. Следует отметить, что, по данным Росстата, в 2013 году валовая добавленная стоимость (ВДС) по разделу «Финансовая деятельность» составила 2 835,7 млрд руб., или 5% НДС по всей экономике России. В течение прошедшего десятилетия 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%. В результате сегодня Россия с 5%-ной долей финансов в экономике страны практически достигла уровня ЕС, в котором соответствующий показатель (по 17 странам) равняется 5,1%. По доле финансов в экономике Россия обгоняет Австрию (4,9%), Францию (4,8%), Германию (4,0%, все данные за 2012 год).

Со стороны использования ВВП замедление роста обусловлено торможением потребительского спроса населения, снижением реальных располагаемых доходов населения и сокращением объема инвестиций. При этом в сравнение с 2012 годом темпы роста объема розничного товарооборота уменьшились в 1,6 раза (до 3,9%), темпы роста объема платных услуг населению – в 1,8 раза (до 2,1%). За год темпы роста реальных располагаемых доходов населения сократились с 4,6% до 3,3%, а реальной заработной платы – с 8,4% до 5,2%. Не удалось снизить темп роста потребительской инфляции, которая составила 6,5% (в 2012 году – 6,6%). Сложившиеся негативные тенденции не могут свидетельствовать о росте благосостояния населения и развитии потребительской активности на рынке финансовых услуг (Рис.4.2).

**Рис. 4.2. Динамика ежегодных темпов ростов объема кредитов, предоставленных физическим лицам, депозитов физических лиц и денежных доходов населения за 2010-2013 годы**



Источник: Банк России

Таким образом, в 2013 году в развитии 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 в интересах улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг.

В 2014 году развитие розничного финансового рынка в России будет происходить при сохранении неопределенности перспектив развития мировой экономики. Имеющиеся прогнозы и сценарии в основном предполагают низкие темпы экономического роста в развитых и развивающихся странах, сохранение долговых проблем в ряде развитых стран, неустойчивость конъюнктуры зарубежных финансовых рынков, малопредсказуемые изменения геополитической ситуации. Для России реализация этих сценариев может привести к умеренному снижению спроса и цен на ее основные сырьевые экспортные товары, замедлению экономического роста и сохранению высокой волатильности индикаторов внутреннего финансового рынка.

В апреле 2013 года был принят долгосрочный (до 2030 года) прогноз развития экономики, в котором было три условных варианта развития событий: средний рост в 2,5% ВВП (консервативный сценарий), в 3,5% ВВП (умеренно-оптимистический) и в 5,3% ВВП в год (форсированный). В сентябре 2013 года Правительство Российской Федерации при принятии бюджета уже ориентировалось на траекторию роста в 2,5%.

В силу ограничений системного характера ускорение темпов роста ВВП маловероятно – в ближайшие годы они не превысят 1,5 - 2%. Сырьевая модель как основной структурный элемент российской экономики, которая длительное время обеспечивала бездефицитный бюджет и экономический рост, исчерпала свои возможности. Более того, российские сырьевые компании в ближайшие годы могут столкнуться с проблемами сокращения экспорта своей продукции из-за недоинвестированности новых месторождений и динамично растущих конкурентных преимуществ сланцевого газа. 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 должны внедряться во всех отраслях национальной экономики в ответ на глобальные вызовы современности.

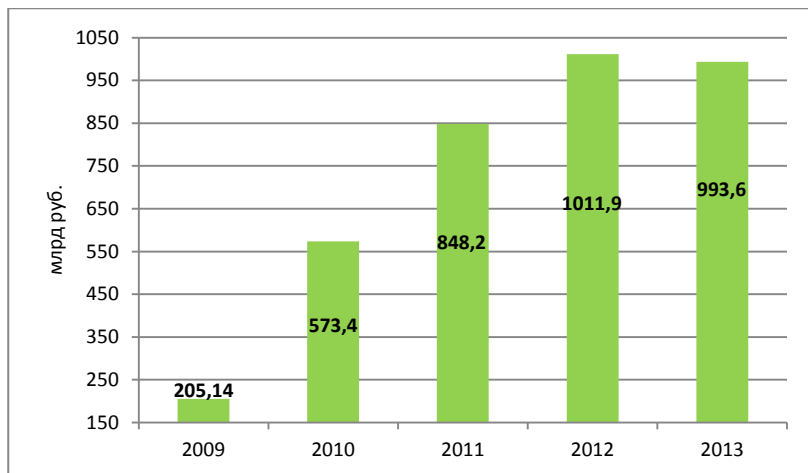
В этих макроэкономических условиях могут проявиться такие

негативные тенденции, как сокращение инвестиций в основной капитал, снижение реальных доходов физических лиц и спроса на потребительском рынке при возрастании существенных рисков для потребителей финансовых услуг, обусловленных недостаточным уровнем финансовой грамотности населения.

## 4.2. Изменения на рынке банковских услуг и риски для потребителей

Согласно «Обзору финансовой стабильности» Банка России, за 2013 год активы российских банков возросли на 16% (19% за 2012 год), а совокупная годовая прибыль банковского сектора впервые за последние 5 лет снизилась и достигла 993,6 млрд рублей (1011,9 млрд руб. за 2012 год) (Рис.4.3).

**Рис.4.3. Динамика совокупной прибыли банков за 2009-2013 годы, млрд руб.**



Источник: Банк России

В конце прошедшего заметной тенденцией стал переток средств физических лиц из мелких банков в крупные государственные банки. За 2013 год количество учреждений банковской системы увеличилось

на 147 единиц и составило 46 598 учреждений, в том числе 439 учреждений Банка России, 923 кредитные организации, 2005 филиалов кредитных организаций и 43 231 внутренних структурных подразделений кредитных организаций (дополнительные офисы, 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 за 2013 год остался неизменным и составил 325 учреждений.

Вместе с тем, Банк России, обеспокоенный бурным ростом сектора кредитования физических лиц в условиях замедления роста доходов населения, предпринял ряд мер, направленных на охлаждение рынка потребительского кредитования, и внес серьезные изменения в свою регулятивную политику по отношению к розничному банковскому сектору. С 1 марта 2013 года Банк России удвоил ставку резервирования по необеспеченным розничным ссудам. Одновременно были повышены коэффициенты риска по таким кредитам в зависимости от размера их полной стоимости для заемщиков. По замыслу мегарегулятора финансового рынка, все эти меры должны отчасти охладить разогретый не в меру рынок розничного кредитования.

Значительные усилия Банк России предпринимал и для поддержания ликвидности банковской системы, выделив банкам более 3,7 трлн руб. в рамках аукционов репо и кредитов под нерыночные активы. Во второй половине 2013 года Банк России начал проводить масштабную санацию банковского сектора, отозвав лицензии у ряда коммерческого банков (Мастер-банк, Инвестбанк, Мой банк, БПФ и др.), что вызвало как тенденции перетока клиентов из мелких и средних банков в крупные государственные банки, так и повышенную нагрузку на Фонд страхования вкладов. В частности, только после отзыва лицензии у Мастер-банка выплаты возмещения его вкладчикам оценивались в рекордные 30 млрд руб.

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.

Вместе с тем, замедление темпов роста российской экономики сказалось на рынке розничных кредитных услуг. Большинство экспертов считают, что в 2013 году закончился период динамичного развития рынка, в результате банкам сложнее стало привлекать клиентов, спрос на новые кредиты снизился, по старым кредитам стала возрастать просроченная задолженность.

В 2013 году объем кредитования физических лиц достиг 9 936 трлн руб., что на 28,7% больше аналогичного показателя в 2012 году и гораздо скромнее, чем в предшествующие годы. В 2011 и 2012 годах объемы кредитования увеличились соответственно на 37,5 и 39,4%.

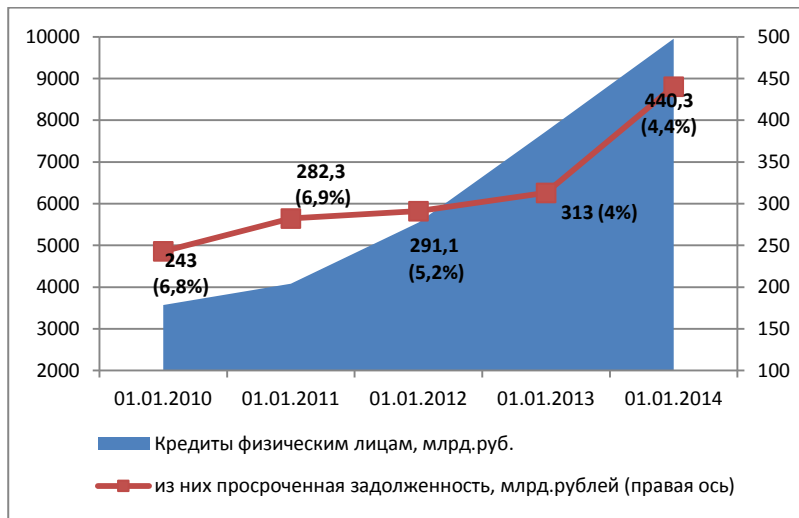
В свою очередь, просроченная задолженность по розничным банковским кредитам росла более высокими темпами, чем в предыдущие три года. По данным Банка России, она увеличилась с начала года на 40,3% и достигла 440 млрд руб. В результате доля просроченной задолженности по кредитам физических лиц в объеме кредитования физических лиц приобрела тенденцию роста и достигла 4,4% против 4,1% в 2012 году, 5,2% в 2011 году и 6,8% в 2010 году (Рис.4.4). По оценкам, в 2014 году темпы роста этой просроченной задолженности снизятся, но будет превышать темпы роста объема кредитования физических лиц, что обеспечит существенное увеличение доли просроченной задолженности.

Динамика просроченной задолженности по розничным банковским кредитам демонстрирует опасные признаки (в структуре выданных физическим лицам кредитов преобладают потребительские займы с высокими ставками и короткими сроками погашения), которые являются следствием ухудшения макроэкономической ситуации.

Важным индикатором состояния потребительского рынка является соотношение взятых кредитов и реальных располагаемых доходов населения, которые могут свидетельствовать об усилении так называемой проблемы закредитованности населения. Согласно оценкам кредитного бюро «Секвойя кредит консолидейшн», средний банковский заемщик в России 45% своего ежемесячного дохода тратит на оплату ежемесячного взноса по потребительскому кредиту, при этом критическим считается показатель в 50%, а доля этого платежа в размере 35-36% в ежемесячном доходе существенно повышает риск выхода заемщика на просрочку. 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 обслуживать свои кредиты.

**Рис.4.4. Объем кредитов, предоставленных физическим лицам, просроченной задолженности и доходов населения за 2011-2013 годы**



Источник: Банк России

Следует принять во внимание и позицию отдельных экспертов<sup>57</sup>, которые считают, что по уровню охвата населения кредитами и размерам кредитов россияне имеют достаточно низкие показатели. Однако из-за того, что в структуре выданных кредитов преобладают потребительские займы, характеризующиеся высокими ставками и короткими сроками, то доля заемщиков с высокой нагрузкой обслуживания данных кредитов (50% и выше от текущих денежных доходов) в сравнении с другими странами значительно выше.

В 2013 году также закрепились искаженные структурные соотношения на рынке розничных банковских услуг, при которых заметен перекося в сторону необеспеченных потребительских кредитов

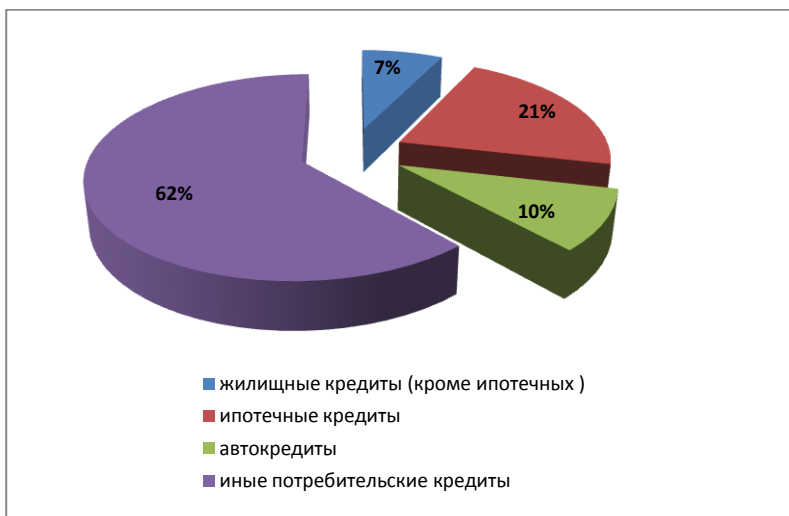
<sup>57</sup> Ольга Кузина Динамика пользования банковскими кредитами и долговой нагрузки россиян (2009-2013 гг). <http://regconf.hse.ru/uploads/d2e5b845f9e4ae440a74404de6dff6f25ec381d.pdf>



(Рис. 4.5), тогда как в большинстве зарубежных стран преобладают именно ипотечные кредиты. В связи с этим дальнейшее развитие потребительского кредитования возможно за счет обеспеченных кредитов, прежде всего, за счет ипотечных кредитов.

Интерес представляют и складывающиеся тенденции развития потребительского рынка на территории Российской Федерации. Южный федеральный округ лидирует по темпам роста выданных кредитов – они составили 36,7%. Центральный федеральный округ опережает других по объемам кредитования физических лиц – они увеличились до 3,2 трлн руб. А вот заемщики Дальневосточного федерального округа хуже остальных справляются с взятыми на себя обязательствами по обслуживанию займов – просроченная задолженность по кредитам выросла здесь в 2013 году на 68,5%. Наиболее дисциплинированными плательщиками по кредитам считается заемщики в Центральном федеральном округе. Просроченная задолженность выросла в этом федеральном округе только на 40,8% при общероссийском росте проблемных кредитов на 47,1%.

**Рис.4.5. Структура розничного кредитного портфеля в 2013 году**



Источник: Банк России

На рынке розничных банковских услуг 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 Бюро кредитных историй «Эквифакс», больше всего закредитованы заемщики в Республике Калмыкия (22,2% заемщиков имеют свыше трех кредитов), Кемеровской области (19,4%) и Республике Алтай (18,9%). Сама идея построения пирамиды перекредитования имеет право на существование, но сопряжена с минимальными рисками только в условия устойчивого развития экономики и развития тенденции снижения ставок на розничные кредиты. Однако, в России уже третий год средние ставки на рынке розничного кредитования находятся на уровне 25-27% без каких-либо признаков снижения.

Банк России, обеспокоенный высокими темпами роста объема розничных кредитов физическим лицам, ужесточил требования к банкам в сфере потребительского кредитования. В рамках проводимой регулятивной политики были увеличены нормы резервирования под необеспеченные кредиты и повышены коэффициенты риска при расчете достаточности капитала. Об усилении внимания самих банков к качеству кредитных портфелей свидетельствует значительное повышение интереса банков к кредитным историям потребителей розничных кредитных услуг.

Количество запросов банков в Национальное бюро кредитных историй в четвертом квартале 2013 года по сравнению с аналогичным периодом в 2012 году увеличилось на 60% (с 7-8 млн до 12-13 млн руб.), в бюро «Эквифакс» на 49% (с 28 млн до 55 млн руб.), в Объединенное кредитное бюро – на 20% (с 16 млн до 20 млн руб.).<sup>58</sup>

В 2013 году российские банки весьма активно работали с проблемной задолженностью своих клиентов посредством передачи процедур взыскания задолженности на аутсорсинг или продажи портфеля задолженности коллекторским организациям. Объем банковских долгов, передаваемых коллекторам, возрос по сравнению с прошлым годом на 34,7% и впервые достиг 400 млрд руб. По оценкам «Национальной службы взыскания», в 2014 году объем переданных банками долгов третьим лицам превысит 510 млрд руб.

---

<sup>58</sup> <http://www.kommersant.ru/doc/2382720>

По состоянию на 1 января 2014 года в Российской Федерации выдано около 825 тыс. ипотечных кредитов в общем объеме 1 353,8 млрд руб. Таким образом, за 2013 год количество таких кредитов увеличилось на 19%, а их объем – на 31%. Следует также отметить, что за 2013 год по данным Росреестра впервые за историю наблюдения каждое четвертое право собственности, зарегистрированное в сделках с жильем, приходится на ипотеку (24,6%).

В целом положительная динамика роста ипотечного кредитования объясняется тенденцией к снижению ставки по ипотечному кредитованию, вызванной в том числе 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.

По сравнению с 2012 годом доля просроченной задолженности по предоставленным ипотечным кредитам снизилась на 0,58 п.п. и составила в целом 39,6 млрд руб., или 1,5% от общего объема задолженности по ипотечным кредитам (в 2012 году – 41,6 млрд руб.). Более негативная ситуация складывается по объему просроченной задолженности по ипотечным кредитам в иностранной валюте<sup>59</sup> – за 2013 год доля просроченной задолженности по таким кредитам выросла на 1,27 п.п. с 11,42% в 2012 году до 12,69% на конец 2013 года; при том что доля выданных кредитов иностранной валюте за 2013 год снизилась на 0,3 п.п.

За 2013 год общий объем вкладов (депозитов) физических лиц вырос на 19% и составил 16 957,5 млрд руб., в том числе в рублях – 14 000,6 млрд руб. (или 83% от общего объема вкладов) и в иностранной валюте – 2 957 млрд руб. Максимальный темп ежемесячного прироста общего объема депозитов пришелся на апрель и июнь 2013 года, отрицательный ежемесячный темп прироста отмечен в январе и сентябре 2013 года.

В структуре депозитов физических лиц наибольшую долю занимают вклады на срок от 1 года до 3 лет (8 954,2 млрд руб. или 53%). Далее в порядке убывания – вклады до востребования (3 169,2 млрд руб. или 19%), на срок от 181 дня до 1 года (2 443,8 млрд руб. или 14%). Наименьший объем составляют вклады сроком до 30 дней –

---

<sup>59</sup> Приводится справочно. По формальным основаниям (см. ст. 140 Г РФ) валютные сделки не подпадают под действие Закона «О защите прав потребителей».

их размер на конец 2013 года составил всего 39 млрд руб.

По данным государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (далее – АСВ), если смотреть динамику структуры вкладов по их размерам в денежном выражении, то в первые три квартала 2013 года наиболее активно увеличивались вклады – от 700 тыс. до 1 млн руб. и свыше 1 млн руб. – на 25% и 22% соответственно. Однако в 4 квартале 2013 года ситуация кардинально изменилась и наиболее активно стали расти вклады в пределах страхового возмещения – до 700 тыс. руб., тогда как рост крупных вкладов практически прекратился. В результате за 2013 год наиболее высокие темпы роста показали вклады от 400 тыс. до 700 тыс. руб. и от 700 тыс. до 1 млн руб. – на 26% и 28% соответственно. Средний размер вклада по всей банковской системе без мелких и неактивных счетов оценивается в 155 тыс. руб.

Проводимый АСВ мониторинг процентных ставок, предлагаемых 100 крупнейшими розничными банками, показал, что 86 из 100 банков по итогам 2013 года снизили ставки по вкладам, при этом средний уровень ставок (взвешенных по объему вкладов) на 1 января 2014 года по рублевым годовым вкладам в размере 700 тыс. руб. составил 7,2% (снижение за 2013 г. на 1,3 п.п.).

В связи с довольно значительным количеством отзывов лицензий у банков (с 1 сентября 2013 года лицензии были отозваны у 27 банков) и как следствие – снижение уровня доверия населения к банковской системе – в конце года произошло перераспределение рыночных позиций кредитных организаций. Так, доля 30 крупнейших по объему вкладов населения банков первые три квартала 2013 года плавно снижалась – с 77,1 до 76,4%, а в 4-ом квартале 2013 года выросла до 78,6%. Например, доля рынка Сбербанка России в период с января по сентябрь 2013 года сократилась с 45,8% до 44,7%, а в 4 квартале 2013 выросла до 46,7%.

Размер страховой ответственности АСВ (потенциальных обязательств по выплате страхового возмещения) в 2013 году снизился с 67,2% до 65,5% застрахованных вкладов.<sup>60</sup>

В связи с недостаточным уровнем финансовой грамотности населения России существенным риском для потребителей остается и риск получения некачественных услуг. В условиях замедления роста

---

<sup>60</sup> <http://bankir.ru/novosti/s/asv-provelo-analiz-rynka-vkladov-fizicheskikh-lits-v-2013-godu-10067081/>

на рынках кредитов, депозитов и страхования, конкуренция на них может ужесточиться.

Однако, учитывая недостаточную финансовую грамотность населения, усиление конкуренции вовсе необязательно вызовет повышение качества услуг или снижение их стоимости. Скорее всего, будет наблюдаться увеличение доли рынка крупнейших игроков и, возможно, даже некоторое повышение стоимости услуг. По прогнозам «Эксперт РА», в 2014 году активы российских банков увеличатся на не более чем 13%, а совокупный кредитный портфель – не более чем на 13%.

Наибольшими темпами продолжит расти розничное кредитование, хотя оно и перестанет быть драйвером роста для всего рынка банковских услуг – его динамика не превысит 22%. При этом сегмент необеспеченного розничного кредитования вырастет только на 26-28%. Вместе с тем некоторое ускорение активности российских банков к концу 2014 года следует ожидать в сфере ипотечного кредитования в ответ на снижение маржинальности и сокращение рынка потребительских кредитов.

Также в 2014 году, по оценкам экспертов, может быть отозвано до 50 банковских лицензий, что окажет дополнительное давление на развитие банковского сектора России. Ужесточение политики Банка России по отношению к неустойчивым и недобросовестным банкам вызывает у потребителей банковских услуг риск возникновения кризиса доверия к банковским организациям. К началу 2014 года доля вкладов населения, которые приходятся на крупнейшие государственные банки, возросла до 60%.

Помимо общего риска невыполнения финансовыми организациями своих обязательств, существуют специфические риски на отдельных рынках банковских услуг в 2014 году.

В условиях ухудшения экономической ситуации, когда замедляется, а то и снижается рост реальных располагаемых денежных доходов населения, и начинает расти безработица, значительно возрастают риски невозврата кредитов. Риски невозврата кредитов и несвоевременного их обслуживания могут привести для потребителей финансовых услуг к появлению дополнительного финансового обременения.

Следует адекватно оценить соотношение выплат по кредитам и доходов населения в России, которое уже достигло 20%, в то время

как в развитых странах этот показатель не превышает 10%. Этот показатель является гораздо более значимым с точки зрения представления об уровне рисков невозврата кредитов, чем соотношение выданных физическим лицам кредитов и ВВП в России (более 12%), которое пока еще существенно ниже, чем в развитых странах (100-150%).

Кроме риска невозврата кредитов, существует риск повышения ставок по необеспеченным кредитам недобросовестными банками вследствие повышения требований к величине резервов по таким кредитам. Хотя одностороннее изменение ставок кредитов ущемляет права потребителей, это не останавливает некоторые кредитные организации, на что Банку России придется обратить дополнительное внимание.

Следует также отметить, что если с 1 июля 2014 года основные вопросы регулирования защиты прав потребителей при получении и пользовании кредитом (займом) считаются определенными, то могут возникнуть риски для потребителей, связанные с развитием правоприменительной практики в рамках этого закона.

### **4.3. Изменения на рынке страховых услуг и риски для потребителей**

Российский рынок розничных страховых услуг продолжал демонстрировать положительную динамику с 2010 года, хотя и с явно затухающими темпами. В 2013 году совокупный объем страховых взносов возрос на 11,4% и составил 904,86 млрд руб. (прирост составил 22,4% в 2012 году и 19,4% в 2011 году).

По данным Банка России финансовую отчетность по итогам 2013 года предоставило 420 страховых компаний и 12 обществ взаимного страхования. На страховом рынке в течение 2013 года осуществляло деятельность от 170 до 180 страховых брокеров. Общая сумма страховых премий и выплат по всем видам страхования за 2013 год составила соответственно 904,86 и 420,77 млрд руб. (111,1 % и 112,9% по сравнению с 2012 годом).

В 2013 году ОСАГО<sup>61</sup> превратилось в основной источник проблем российских страховщиков. Работа на рынке ОСАГО перестала приносить завышенную прибыль, к которой привыкли страховщики, зато принесла судебные разбирательства и повышенное внимание со стороны надзорных органов. В 2013 году темпы прироста выплат в ОСАГО составили 24%. При этом средняя выплата в 4 квартале 2013 года достигла 31 тыс. руб. (28 тыс. руб. в 2013 году, 23 тыс. руб. в 2012 году) (Рис.4.6).

**Рис.4.6. Динамика основных показателей страхового рынка в России в 2007-2013 годах**



Источник: Банк России

Замедление темпов прироста рынка и рост выплат привели к резкому увеличению значения комбинированного коэффициента убыточности-нетто (показателя эффективности деятельности страховщика). Более половины страховщиков превысило стопроцентный уровень по итогам 2013 года. Несмотря на предпринятые компаниями меры по санации портфелей и увеличению

<sup>61</sup> Приводится справочно. Отношения по договору ОСАГО в контексте рассматриваемой проблематики (отказ страховщика в заключении договора ОСАГО) не подпадают под действие Закона «О защите прав потребителей».

тарифов по страхованию автокаско, портфели автостраховщиков демонстрируют крайне высокую убыточность: 110,5% у компаний с долей автострахования свыше 50%. Усредненный комбинированный коэффициент убыточности-нетто российских страховщиков составил 99,9% по итогам 2013 года. Показатели по МСФО, очевидно, будут хуже, и 100% рубеж будет превышен даже в среднем по рынку. В 2014 году все предпосылки дальнейшего роста комбинированного коэффициента убыточности-нетто сохраняются: скорее всего, в среднем по рынку он будет выше 102%, а у страховщиков, оказывающих услуги по КАСКО и ОСАГО, – порядка 115% в среднем (по РСБУ). При этом отчетность страховщиков не в полной мере отражает реальное положение дел с убыточностью, так как часть расходов по судебным делам попадает в прочие расходы, которые не учитываются при расчете комбинированного коэффициента убыточности-нетто.

В 13 регионах в 2013 году уровень выплат по ОСАГО превысил 70%. Своего максимума он достиг в Камчатском крае, составив 107%. При этом по данным ЦБ, комбинированный коэффициент убыточности страховщиков ОСАГО более чем в 25 регионах РФ превысил 100%. Страховщики всеми средствами пытаются сократить свое присутствие в неблагоприятных регионах, отказывая в продаже полисов ОСАГО и навлекая на себя недовольство местных властей. Так, в феврале 2014 года в Петропавловске-Камчатском прокуратура, Роспотребнадзор и МЧС начали масштабные проверки в офисах страховщиков ОСАГО.

В 2013 году внешних импульсов для роста рынка страхования практически не было. Исключение – введение обязательного страхования ответственности перевозчиков перед пассажирами. Однако объем нового рынка невелик – 3,7 млрд руб. (Рис.4.7).

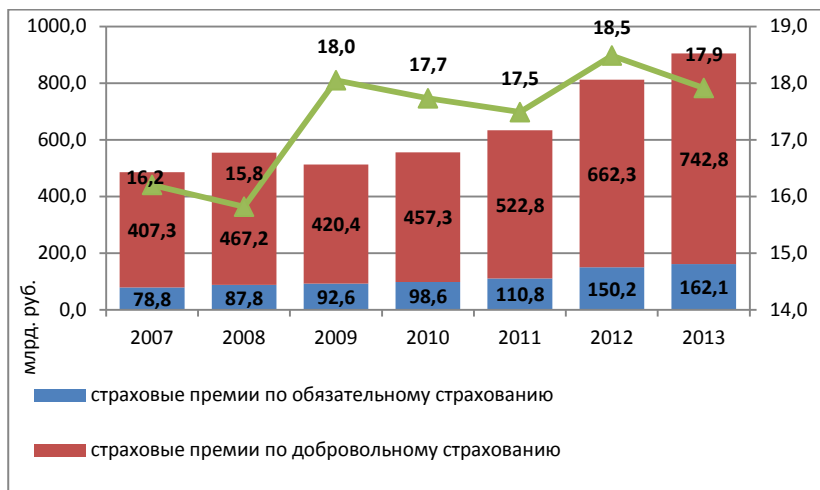
Опираясь на данные аналитического исследования проведенного Эксперт РА, в условиях отсутствия внешних импульсов в 2013 году активно развивались новые виды страхования и альтернативные модели продаж страховых продуктов – продажи через банки (кроме кредитного страхования) и нестраховых посредников, Интернет-проекты. Кроме того, в рамках традиционных каналов развивались кросс-продажи.<sup>62</sup> Более отчетливо эта тенденция проявилась во втором полугодии 2013 года.

---

<sup>62</sup> Под кросс-продажами обычно понимается реализация нескольких взаимосвязанных услуг.



**Рис.4.7. Динамика страховых премий по видам страхования в России в 2007-2013 годах**



Источник: Банк России

По оценкам Эксперт РА, наиболее насущной проблемой российских страховщиков в 2013 году стало падение рентабельности. Поэтому более популярной стратегией стала санация страхового портфеля – сокращение доли убыточных видов страхования. Массовый характер эта тенденция приобрела во 2 полугодии 2013 года. В первую очередь это отразилось на комиссиях страховым посредникам. По ОСАГО средняя комиссия упала с 9,0% за 2 полугодие 2012 года до 8,4% за 2 полугодие 2013 года, по страхованию КАСКО – с 20,7% до 20,2%.

В 2013 году впервые за много лет компании-лидеры рынка начали активно сворачивать свой бизнес по ОСАГО. За год взносы по ОСАГО компании Ингосстрах упали на 20%, ООО «Росгосстрах» - на 12%.

Рост страховых взносов наблюдался по следующим видам страхования:

- ✓ страхование жизни, в том числе с участием страхователей в инвестиционном доходе страховщика (продажи через банки): за 2 полугодие 2013 года по сравнению с 2 полугодием 2012 года взносы по страхованию жизни с условием выплаты ренты и/или с участием в

инвестиционном доходе выросли на 145% (через банки – на 282%);

- ✓ страхование имущества граждан (продажи через банки и через иных юридических лиц): за 2 полугодие 2013 года по сравнению с 2 полугодием 2012 года взносы по страхованию имущества граждан выросли на 22% (через банки на 110%, через других юридических лиц – на 92%);
- ✓ страхование от несчастных случаев и болезней (продажи через физических лиц, продажи через нестраховых посредников, кроме банков): за 2 полугодие 2013 года по сравнению со 2 полугодием 2012 года взносы по страхованию от несчастных случаев и болезней выросли на 24% (через агентов-физических лиц на 82%, через нестраховых посредников кроме банков – также на 82%), при этом темп прироста взносов, полученных через кредитные организации (в основном это страхование заемщиков), был равен всего 7%;
- ✓ страхование на случай критических заболеваний: в 2013 году ведущие страховщики начали разрабатывать и внедрять на рынок программы, включающие критические заболевания, при этом массовый старт продаж ожидается в 2014 году.

Потребители страховых услуг могут нести риски в связи с тем, что страховые организации в период кризиса с большей вероятностью склонны не исполнить свои обязательства. В России уже были законодательно повышены лимиты страховых выплат по ОСАГО, что вызвало трудности с обеспечением финансовой устойчивости компаний-страховщиков, которые они нередко решают за счет ущемления прав страхователей. Так, в 2008-2009 годах многие компании минимизировали размеры страховых выплат или задерживали их осуществление. В 2014 году можно прогнозировать аналогичное развитие ситуации, хотя и в меньшей степени, учитывая иной характер нынешних кризисных явлений по сравнению с «первой волной» кризиса, а также вступление в силу мер по предупреждению банкротства страховых организаций.

В 2014 году основные риски для потребителей страховых услуг могут быть связаны со следующими изменениями в законодательстве:

- ✓ выведением ОСАГО из-под действия Закона о защите прав

потребителей, что может спровоцировать возврат к ситуации, которая была до 2013 года;

- ✓ исключением из страховой выплаты «Утраты товарной стоимости» – в новой редакции Закона об ОСАГО сохраняется положение об учете износа деталей машины при расчете размера страховой выплаты, поскольку учет износа при расчете и выплате страхового возмещения существенно нарушает права потребителя;
- ✓ положением о том, что выплата, произведенная страховщиком по Европротоколу, не может быть оспорена потерпевшим, что ставит под сомнение работоспособность всей системы Европротокола;
- ✓ по договорам Обязательного Медицинского страхования страховщики являются фактически операторами по выдаче страховых полисов, при этом они не берут на себя обязательств по защите прав застрахованных при получении медицинской помощи и не несут ответственность за качество и объем предоставленных услуг.

#### **4.4. Изменения на рынке микрофинансовых организаций и риски для потребителей**

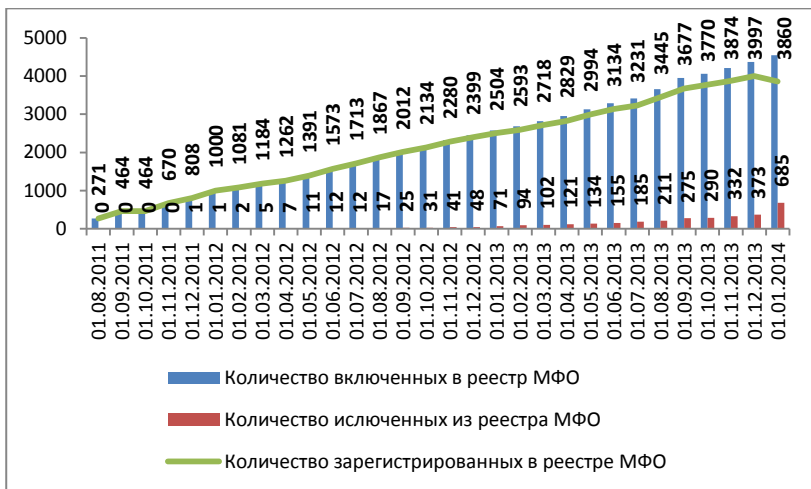
В 2013 году рынок микрофинансовых услуг остался самым динамично растущим сегментом российского финансового рынка – объем рынка микрофинансирования (зарегистрированных микрофинансовых организаций (МФО) и кредитных потребительских кооперативов (КПК) в реестрах МФО и СРО КПК), увеличился с 48 млрд руб. до 68 млрд руб. (темп прироста за год составил 42%).

Такие внушительные темпы роста объясняются спецификой деятельности 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 15% от общего размера кредитного портфеля МФО и кредитно-потребительских кооперативов.

В 2013 году регулятором рынка услуг МФО стал Банк России, выступив преемником ФСФР России и ужесточив требования к МФО. В результате проведения санационной политики из реестра МФО по причинам проблемной отчетности было исключено 611 компаний (в 2012 году – 69, в 2011 – только одна компания). С учетом регистрации новых компаний (396) количество МФО, зарегистрированных в реестре, достигло 1 970. Таким образом, впервые за последние годы количество новых МФО стало отставать от количества покинувших рынок МФО, что во многом связано с разочарованием участников рынка микрофинансирования в своем бизнесе при усилении регламентации их работы (Рис.4.8).

**Рис.4.8. Динамика включения и исключения МФО из Государственного реестра МФО**



Источник: НАУМИР

В 2013 году также возникла тенденция добровольного выхода отдельных компаний: 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 отмены возможности использования упрощенной системы налогообложения

В итоге в регулируемом секторе остались организации, готовые полностью выполнять строгие требования законодательства по 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 систематической 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 и КПК по сравнению с числом кредитных организаций, дает существенно меньший совокупный кредитный продукт, а размер привлекаемых им средств физических лиц составляет доли процента от привлекаемых банками средств физических лиц. Если объем привлеченных средств физических лиц в банковском секторе составил 16 938 млрд руб. на 1 января 2014 года, то аналогичный показатель составил 5 млрд руб. для МФО (0,03% по отношению к объему привлеченных средств физических лиц в банковском секторе) и 30 млрд руб. для КПК (0,19%). 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 2013 году в качестве тенденции на рынке микрофинансирования следует отметить развития саморегулирования микрофинансовых организаций. В 2013 году было создано две саморегулируемые организации, в которых уже состоят свыше 80 крупнейших МФО. Так, в СРО «Объединение микрофинансовых организаций «МиР» состоит по ситуации на 01.03.2014 42 МФО, совокупный портфель займов которых составляет 65% всех активов микрофинансовых организаций.

Восемь ведущих МФО – членов СРО «Объединение микрофинансовых организаций «МиР» добровольно присоединились к институту финансового омбудсмена – общественного защитника прав потребителей на рынке финансовых услуг, что дает возможность их заемщикам обращаться к финансовому омбудсмену для внесудебного разрешения споров с МФО-займодавцем. Такие способы повышения прозрачности деятельности МФО, их направленности на обеспечение прав и интересов потребителей тем более актуальны, что согласно статистическим данным растет доля микрофинансовых организаций, ориентированных на заемщика-потребителя: в совокупном портфеле займов МФО на 01.01.2014 половину (18 млрд руб.) составляли займы потребителям (Рис.4.9).

**Рис.4.9. Структура совокупного портфеля займов МФО за 2013 год**



Источник: НАУМИР

Требуют конкретизации и дальнейшего развития нормы о защите прав заемщиков по ипотечным кредитам (займам): из сферы регулирования законодательством о потребительском кредитовании практически выпали правоотношения по выдаче займов физическими лицами и индивидуальными предпринимателями под залог недвижимости. В связи с этим выдавать потребительские займы (кредиты), обеспеченные ипотекой, могут не только поднадзорные Банку России кредитные организации, ломбарды, МФО и КПК, но и

большая масса нерегулируемых «ипотечных компаний», индивидуальных предпринимателей, а также физических лиц. Нуждается также в корректировке ряд базовых норм Закона № 353-ФЗ (например, определение профессиональной деятельности по предоставлению потребительских займов не связано логически с определением кредитора по кругу субъектов деятельности), нормы об административной ответственности, установленные Законом № 363-ФЗ, и нормы об ответственности, установленные в части 21 ст. 5 Закона № 353-ФЗ.

Часть 20 ст. 5 Закона № 353-ФЗ при недостаточности суммы для полного платежа по займу требует вначале погашения задолженности по процентам, затем задолженности по основному долгу. Но в целях защиты прав потребителей правильнее дать сторонам договора право решать, что именно в первую очередь погашает сумма произведенного платежа (проценты за пользование или основную сумму долга), право выбора очередности погашения требований предусмотрено и в ст. 319 ГК РФ, при этом, очевидно, что неустойка должна погашаться в последнюю очередь.

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 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 № 353-ФЗ, в котором установлены требования по преддоговорному и текущему информированию заемщика, ограничение полной стоимости займа и штрафных санкций.

В настоящее время большая разница в условиях кредитования в секторе МФО показывает низкую чувствительность потребителя к стоимости займа и в то же время демонстрирует, что рынок еще далек от насыщения. По данным Службы жалоб потребителей,

сформированной на базе саморегулируемой организации «Объединение микрофинансовых организаций «МиР» во взаимодействии с Национальной ассоциацией профессиональных коллекторских агентств (НАПКА), жалобы потребителей связаны большей частью с вопросами взыскания просроченной задолженности, а подавляющее большинство жалоб приходится на компании, не входящие в реестр МФО.

Среди главных рисков услуг МФО для потребителей следует выделить недостаточность правового регулирования защиты прав потребителей при появлении новых видов займов (кредитов), в частности, займов (кредитов), предоставляемых через терминалы, а также в он-лайн режиме, а также риски, связанные с низкой финансовой грамотностью основных клиентов услуг МФО - представителей малообеспеченных слоев населения, остро нуждающихся в денежных средствах, но не способных получить традиционные банковские кредиты с жесткими процедурами проверки платежеспособности потенциальных клиентов.

#### **4.5. Изменения на рынке платежных услуг и риски для потребителей**

В 2013 году продолжала активно развиваться деятельность платежных агентов и банковских платежных агентов, принимающих у населения наличные деньги для дальнейшего проведения платежей.

В 2013 году оборот рынка электронных платежных систем (ЭПС) в России составил 2 290 млрд руб., показав рост на 22% по сравнению 2012 годом. В прошедшем году оборот рынка платежных терминалов впервые составил менее половины оборота рынка ЭПС – 1 030 млрд руб. или 45% от предполагаемого оборота рынка ЭПС. На конец 2013 года в России было 220 тыс. небанковских платежных терминалов (НПТ), а к 2018 году их количество уменьшится до 200 тыс. Уменьшение количества НПТ связано с усилением конкуренции с банковскими терминалами с одной стороны и с возрастающей популярностью дистанционных финансовых сервисов с другой.

В 2013 году оборот платежей на рынке НПТ составит 850 млрд руб., а к 2018 году может превысить 960 млрд руб. Доля оборота НПТ в общем обороте платежных терминалов постепенно снижается и в 2013 году составит 82%. Если в 2012 году в России было 55,4 тыс.



банковских платежных терминалов (БПТ), то за 2013 год количество БПТ увеличилось на 8% и составит 59,7 тыс., а к концу 2018 года достигнет 73 тыс. терминалов. В 2013 году оборот рынка БПТ составит 181 млрд руб., а к концу 2018 года может превысить 260 млрд руб.<sup>63</sup>

Банк России планирует ужесточить требования к владельцам платежных терминалов. Мегарегулятор предполагает ввести контроль деятельности платежных агентов – компании, проводящие платежи через терминалы. В настоящее время в стране действует примерно 1,7 тыс. таких компаний. Для компаний, принимающих через терминалы платежи физических лиц в пользу поставщиков услуг, могут установить определенные требования по капиталу. Обсуждаемый размер капитала лежит в диапазоне до 10 млн руб. Компании, которые не смогут нарастить чистые активы до установленного уровня, будут вынуждены покинуть рынок – рынок платежных агентов лишится трети своих участников.

Также Банк России планирует подготовить документы по методологии оценки соответствия национальных платежных систем международным принципам. Проект стандартов включает 24 принципа для всех инфраструктур, в том числе для платежных систем предусмотрено 18 принципов.

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 банковские технологии при совершении платежей.

В течение 2013 года количество расчетных и кредитных карт (без учета предоплаченных карт), эмитированных российскими кредитными организациями, по данным Банка России, составило 217,5 млн единиц, что на 14% больше аналогичного показателя 2012 года; при этом количество эмитированных расчетных карт за 2013 год увеличилось на 11%, а кредитных карт – на 30%. В структуре банковских карт, эмитированных кредитными организациями, большую долю занимают расчетные карты – 87% (или 188,3 млн карт).

За 2013 год увеличилось количество и объем операций,

---

<sup>63</sup> По результатам исследования российского рынка платежных терминалов компанией J'son&Partners Consulting; <http://www.rbcdaily.ru/media/562949989578219>

совершенных как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами держателями банковских карт, эмитированных кредитными организациями, зарегистрированными на территории Российской Федерации. Так, количество операций увеличилось в 1,3 раза и составило за 2013 год 7,5 млрд транзакций на общую сумму 26,1 трлн руб., что на 21% больше объема таких транзакций в денежном выражении за 2012 год. В структуре совершенных транзакций операции по получению наличных за 2013 год составили 80% от общего объема проведенных операций в денежном выражении (20,9 трлн руб.) и 42% – по количеству проведенных операций (3,1 млрд транзакций); соответственно операции по оплате товаров и услуг – 20% (или 0,6 трлн руб.) и 58% (4,3 млрд транзакций). Однако, стоит отметить, что средний объем проведенной операции в денежном выражении составляет довольно малое значение – по получению наличных – 6,6 тыс.руб., по оплате товаров и услуг – 1,2 тыс.руб.

В настоящее время в условиях активно развивающихся информационно-коммуникационных технологий перспективным и быстро растущим направлением банковской деятельности является дистанционное банковское обслуживание (с использованием интернета, мобильных телефонов, банковских карт, системы «Клиент – Банк»). Его развитие становится важнейшим показателем, характеризующим уровень доступности платежных услуг. За 2013 год количество счетов с дистанционным доступом, открытых в кредитных организациях, физическим лицам составило 108,8 млн единиц счетов, что на 12% аналогичного показателя 2012 года; из них с доступом через сеть Интернет – 42,3 млн единиц (39%) и с доступом посредством сообщений с использованием абонентских устройств – 30,9 млн единиц (28%). При этом доля открытых счетов с дистанционным банковским обслуживанием от общего числа открытых счетов физических лиц за 2013 год изменилась незначительно – с 14,6% в 2012 году до 15,4% в 2013 году. В настоящее время подавляющее большинство банков предоставляет клиентам возможность дистанционного доступа к своим счетам для осуществления платежей (через сеть Интернет и посредством мобильных телефонов), причем число таких банков продолжает расти.

За 2013 год физическими лицами без открытия банковского счета плательщика было осуществлено 1,3 млрд единиц переводов денежных средств на общую сумму 4,3 трлн руб. – в пределах Российской Федерации – на 4,1 трлн руб., за пределы Российской Федерации – на 4,4 млрд руб.

Следует отметить, что поскольку обеспеченность населения банкоматами растет, так же как и объем проводимых посредством них операций, может возрасти риск несанкционированного снятия денежных средств со счетов третьими лицами (в результате мошенничества или кражи). Такой риск обусловлен как зачастую неудовлетворительным информированием банками своих клиентов о правилах безопасности при обращении с банковскими картами, так и недостаточным уровнем финансовой грамотности населения.

Расширение рынка платежных карт при далеко не столь масштабном росте числа межбанковских соглашений об отсутствии комиссии при снятии наличных денег и оплате услуг посредством банкоматов членом такого соглашения (независимо от того, кто является эмитентом карты) способствует возникновению риска снятия денежных средств со счетов в качестве комиссии банком-эквайером. Из-за высокой стоимости эквайринга существует риск замедления такого роста, особенно в регионах. В результате для обладателей 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). Хотя с 1 января 2014 года вступили в силу наиболее значимые с точки зрения защиты прав потребителей финансовых услуг положения ст. 9 «Порядок использования электронных средств платежа» Федерального закона «О национальной платежной системе», которая регламентирует и порядок возмещения банками спорных списаний с банковской карты физического лица, но данная статья 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 потребителям финансовых услуг вынуждены надеяться на справедливые решения в рамках правоприменительной практики.

Таким образом, в ближайшие годы в Российской Федерации крайне вероятными являются существенные риски для потребителей финансовых услуг, связанные, с одной стороны, с динамичным развитием финансового рынка России, появлением сложных и разнообразных финансовых услуг, конкурентной борьбой финансовых организаций за потребителей на фоне торможения экономического роста и, с другой стороны, все еще недостаточным уровнем финансовой грамотности 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 2013 году**

Рассмотрение обращений граждан и проведение контрольных мероприятий относятся к наиболее важным функциям Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг. Потребитель финансовых услуг вправе привлекать Роспотребнадзор и его территориальные органы к участию в деле для дачи заключения в целях защиты прав потребителей. Роспотребнадзор также может быть привлечен к участию в деле судом или вступить в дело по своей инициативе.

Данный раздел содержит описание результатов деятельности Роспотребнадзора и судебной практики в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в 2013 году. В первом подразделе приведен анализ деятельности по рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг. Второй подраздел включает описание основных показателей контрольной деятельности Роспотребнадзора. В третьем подразделе содержится описание судебной практики с участием Роспотребнадзора.

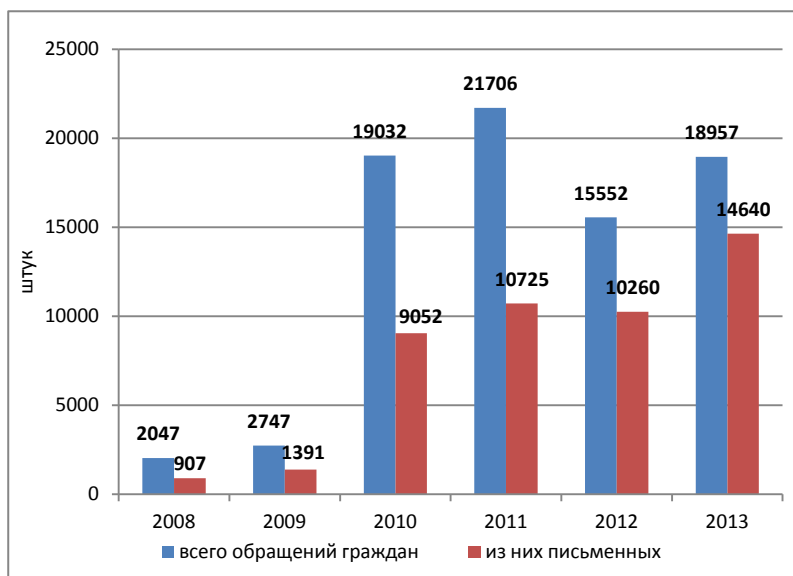
### **5.1. Рассмотрение обращений и заявлений потребителей**

В течение 2013 года в адрес Роспотребнадзора и его территориальных органов было направлено 18 957 обращений граждан, касающихся нарушений их прав в сфере финансовых услуг, что на 22% больше аналогичного показателя 2012 года. При этом большинство граждан предпочитают обращаться в Роспотребнадзор письменно (14 640 обращений или 77%). (Рис.5.1) Следует отметить, что доля обращений граждан-потребителей финансовых услуг в общем объеме обращений, поступавших в Роспотребнадзор, по-прежнему остается незначительной (3,4%), при этом за год эта доля снизилась на 0,3 п.п.

В структуре обращений граждан наибольшую долю занимают обращения, связанные с нарушением прав потребителей банковскими организациями – 15 186 обращений, или 80% от всех обращений граждан-потребителей финансовых услуг. Следует отметить, что

схожее количество обращений с жалобами на деятельность банковских организаций за 2013 год поступило и в Центральный банк Российской Федерации (15 930 обращений) (Рис.5.2).

**Рис. 5.1. Динамика количества обращений граждан в Роспотребнадзор по защите прав потребителей финансовых услуг**



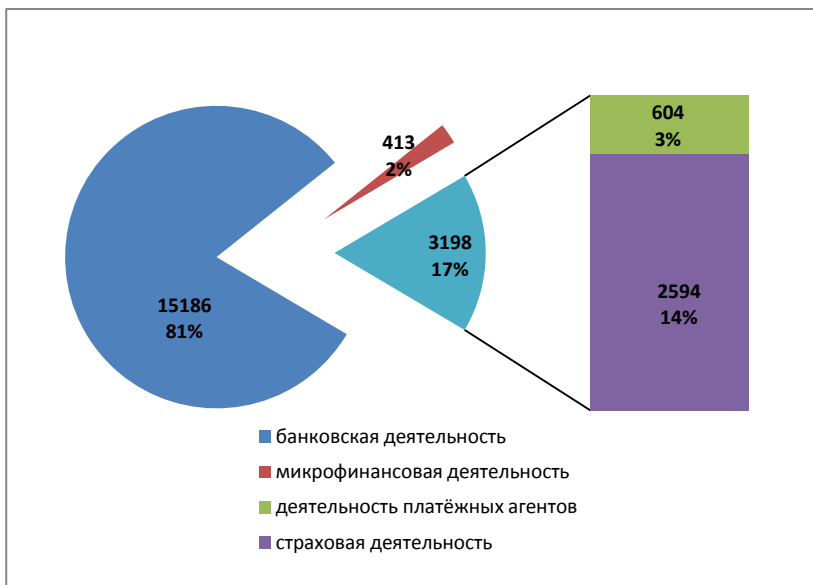
Источник: Роспотребнадзор

В 2013 году значительно увеличилось количество обращений в Роспотребнадзор граждан, недовольных оказанными услугами страховыми и микрофинансовыми организациями – в 3 и 2 раза соответственно. Рост числа подобных обращений можно объяснить, в частности, значительным (на 77%) увеличением за 2013 год объема рынка микрофинансовых организаций (85 млрд руб. против 48 млрд руб. в 2012 году), принятием Постановлений 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», а также утверждения Федерального закона от 23.07.2013 № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

На протяжении последних 4 лет снижается доля обращений граждан, рассматривающихся в рамках работы Общественной приемной Роспотребнадзора и «горячей линии», в общем объеме обращений в отношении банковских услуг (с 52,7% в 2010 году до 36% в 2013 году). Однако 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 13,7% в 2013 году.

**Рис. 5.2. Обращения, поступившие в Роспотребнадзор в 2013 году, по видам финансовых услуг**



Источник: Роспотребнадзор

Анализ работы с обращениями потребителей в целом по всем

видам нарушений в региональном разрезе показывает, что наиболее активны потребители финансовых услуг г. Москвы, Красноярского края и г. Санкт-Петербурга (16%, 9% и 5% всех обращений соответственно).

Иная картина складывается при рассмотрении региональной структуры обращений потребителей в Роспотребнадзор с претензиями к страховым и микрофинансовым организациям, а также к деятельности платежных агентов. Так, на действия страховых компаний в части нарушения прав потребителей в 2013 году, помимо жителей г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, активно обращались в Роспотребнадзор в 2013 году жители Свердловской области.

Претензии к микрофинансовым организациям путем обращения в Роспотребнадзор больше всего направляли жители Алтайского края, Республики Хакасия, Ставропольского края (19%, 16% и 7% соответственно). В данной сфере г. Москва лишь на 8 месте (3% обращений), г. Санкт-Петербург на 17 месте (1,5% обращений). Данный факт можно объяснить недоступностью широкого спектра банковских услуг в отдельных субъектах Российской Федерации, в связи с чем граждане при необходимости займа более активно обращаются в МФО. Меньше всего жалоб в Северо-Кавказском федеральном округе – на все субъекты данного федерального округа за 2013 год в целом пришлось 222 жалобы.

Показательным является сравнение регионов, жители которых подали самое большое количество жалоб в Роспотребнадзор, с некоторыми показателями банковской активности в этих регионах. В частности, Красноярский край, жители которого 1 666 раз обращались в Роспотребнадзор с претензиями к банкам, находится на 23 месте по объему кредитов и прочих средств, предоставленных физическим лицам, среди субъектов Российской Федерации. Обратная ситуация с жителями Амурской 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 24 месте.

Анализируя взаимосвязимость количества заключенных договоров добровольного и обязательного страхования (кроме ОМС) и количества поданных обращений в Роспотребнадзор на страховые компании за 2013 год следует отметить, что по Российской Федерации на 53,7 тыс. заключенных договоров приходится только одно обращение в Роспотребнадзор. Данную ситуацию возможно объяснить тем фактом, что надзор над деятельностью страховых организаций



стал осуществлять Центральный Банк Российской Федерации только с 1 сентября 2013 года. По информации Центробанка Российской Федерации, в 2013 году в отношении субъектов страхового дела поступило 14 185 обращений (1 обращение на 9,8 тыс. заключенных договоров).

Показательно также, что в упомянутом ранее Красноярском крае из 1 759 всех обращений, в результате проведения проверок или административного расследования, факт нарушения подтвердился только в 31 случае, что может говорить о низком уровне финансовой и потребительской грамотности населения, которое обращается в основном за разъяснением действующего законодательства.

В целом по Российской Федерации количество обращений, по которым факт нарушения прав потребителей финансовых услуг подтвердился в результате проведения проверок или административного расследования, составляет 970 обращений (5% всех обращений). В частности, г. Москва, в которой зарегистрировано максимум обращений потребителей финансовых услуг (3 024 потребителей), находится в конце списка регионов по доли подтвердившихся обращений (0,17% обращений) и занимает 67 место среди субъектов Российской Федерации. Следует также отметить, что в дальнейших исследованиях нуждаются взаимосвязи обращений потребителей финансовых услуг и активности финансовых организаций в регионах Российской Федерации, в том числе на основе использования иных показателей, чем показатель «Количество обращений граждан».

**Таким образом, количество обращений граждан-потребителей финансовых услуг в Роспотребнадзор и его территориальные органы в 2013 году увеличилось по сравнению с 2012 годом. Наибольшую долю, как и в прошедшие годы, занимают обращения, связанные с нарушением прав потребителей банковскими организациями. Как правило, количество претензий к банкам в регионе находится в обратной зависимости от показателей банковской активности в этом регионе. Низкая доля обращений, по которым факт нарушения прав потребителей финансовых услуг подтвердился в результате проведения проверок или административного расследования, свидетельствует о необходимости дальнейшего развития просветительской деятельности 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**

<b>Показатель</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Проведено мероприятий по контролю	582	876	1390	1785	1807
из них плановых	333	321	333	515	601
Количество административных расследований	273	658	804	880	721
Составлено протоколов об административном правонарушении	401	950	1550	1644	2063
из них по результатам административных расследований	137	421	690	707	589
Вынесено постановлений о привлечении к административной ответственности	326	720	1092	1353	1595

Источник: Роспотребнадзор

В 2013 году Роспотребнадзор провел 1 807 мероприятий по контролю субъектов по деятельности на финансовом рынке, при этом преобладающая доля пришлась на внеплановые проверки (67%).

Как и в прошлые годы, в структуре проверенных поставщиков финансовых услуг 86% (1 546 проведенных проверок) занимают банки, однако по сравнению с 2012 годом число внеплановых проверок банков сократилось на 138, а плановых – увеличилось на 61 проверку. За 2013 год более чем в 4 раза увеличилось количество

проверок поставщиков страховых услуг - с 41 проведенной проверки в 2012 году до 172 проверок в 2013 году (из них 127 внеплановых). Данный факт можно объяснить, в том числе, увеличением количества поступивших обращений граждан-потребителей страховых услуг.

В целом в 2013 году по результатам проверок финансовых организаций, нарушения были выявлены в 498 из 601 плановой проверки (83%) и в 550 из 1 206 внеплановых проверок (46%). По банковской деятельности в 2013 году нарушения были выявлены в 434 из 517 плановых проверок (84%) и в 492 из 1 029 внеплановых проверок (48%).

Всего по результатам проведенных в 2013 году проверок было выявлено 8 232 нарушения, что на 38% больше аналогичного показателя 2012 года. При этом количество проверок увеличилось всего лишь на 1%. Это свидетельствует о необходимости усиления превентивного контроля Роспотребнадзора финансовых учреждений, поскольку множество финансовых организаций продолжают практику включения в договора об оказании финансовых услуг отдельных положений, нарушающих права потребителей.

Около 60% выявленных нарушений было связано с неисполнением требований законов и нормативных правовых актов Российской Федерации (за исключением Закона «О защите прав потребителей»). В отношении статей Закона «О защите прав потребителей», 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 3 321 нарушение.

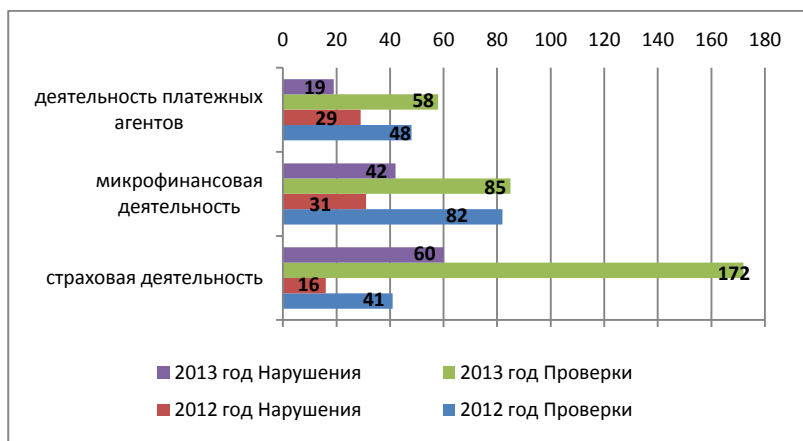
Количество проверок и выявленных в ходе них нарушений в 2012-2013 годах в разрезе видов финансовой деятельности (за исключением банковской деятельности) представлено на Рис. 5.3.

В тоже время за 2013 год по сравнению с 2012 годом на 18% снизилось количество проведенных административных расследований (с 880 в 2012 году до 721 в 2013 году); исключение составил показатель количества административных расследований в сфере страховой деятельности (увеличение почти в 4 раза).

Также с 2012 года наблюдается тенденция к снижению доли протоколов, составленных по результатам административных расследований, в общем числе протоколов об административном

правонарушении. Если в 2011 году этот показатель составлял 44,5%, в 2012 году – 43%, то в 2013 году – всего 29%. Следует особо отметить, что административные расследования год от года становятся более результативными. Так, доля расследований, закончившихся составлением протоколов о нарушениях, увеличилась с 64% в 2010 до 82% в 2013 году.

**Рис. 5.3. Динамика количества проверок Роспотребнадзора и выявленных нарушений в страховых и микрофинансовых организациях, а также платежных агентов за 2012 – 2013 годы**



Источник: Роспотребнадзор

Об улучшении административной работы Роспотребнадзора свидетельствует и прирост вынесенных постановлений о назначении административного наказания наряду с ежегодным падением доли их обжалований в суде со стороны банков. Так, за 4 года (с 2010 года по 2013 год) количество вынесенных постановлений увеличилось на 69%, а доля обжалованных постановлений уменьшилась на 16,8 п.п.

По фактам нарушений, выявленных в результате проведения проверок (административных расследований), Роспотребнадзором в 2013 году было выдано 791 предписание, из них 712 в адрес банков, 34 в адрес микрофинансовых организаций, 13 в адрес платежных агентов и 32 в адрес страховщиков. Было возбуждено 1 470 административных дел; должностными лицами Роспотребнадзора составлено 2 063

протокола об административном правонарушении, 589 из которых по результатам административного расследования. По сравнению с 2012 годом число предписаний выросло на 11,6%; число возбужденных административных дел выросло на 7,2%. Наиболее значительный рост показало число составленных протоколов об административном правонарушении - на 25%.

**Таким образом, динамика и соотношение основных показателей в 2013 году в целом свидетельствует о совершенствовании контрольной деятельности Роспотребнадзора, а также о необходимости усиления Роспотребнадзором превентивной работы с финансовыми учреждениями.**

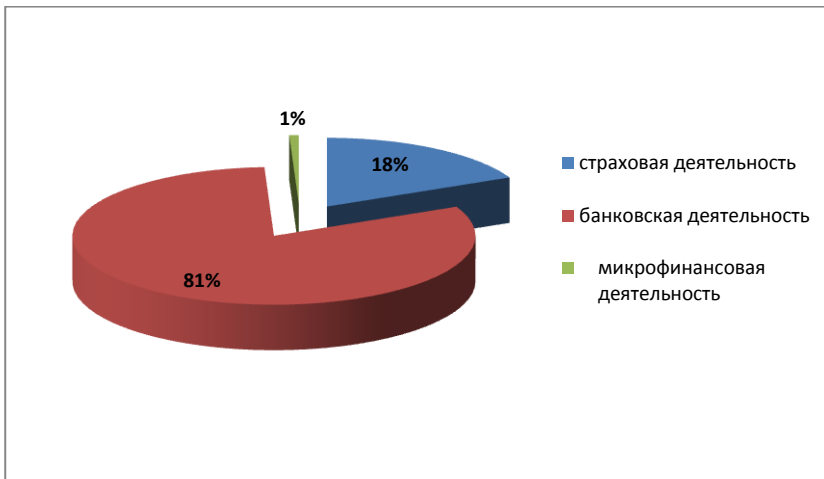
### 5.3. Судебная практика

В 2013 году Роспотребнадзором было дано 2 768 заключений в судах по делам о защите прав потребителей финансовых услуг, что на 27% меньше, чем в 2012 году (Рис.5.4). По банковской деятельности процент снижения дачи заключений в судах составил за 2013 год 33% (с 3 560 в 2012 году до 2 259 в 2013 году). При этом в 2013 году активизировалась деятельность по даче заключений по договорам страхования – за год Роспотребнадзором было дано 502 таких заключения против 100 заключений в 2012 году.

В целом, анализируя соотношение количества данных Роспотребнадзором заключений по делу в судах с общим количеством обращений потребителей, можно отметить, что на судебный уровень выносятся каждое 7 обращение (как в целом по деятельности на финансовом рынке, так и по банковской деятельности), по страховой деятельности – каждое 5 обращение, по микрофинансовой деятельности – каждое 20, а по деятельности платежных агентов – только каждое 121 обращение.

Что касается доли удовлетворенных требований потребителей в общем объеме дел, по которым Роспотребнадзор участвовал в целях дачи заключения по делу, то в 2013 году в пользу потребителя было выиграно 82% таких дел (в 2012 году – 79%) (Рис.5.5).

**Рис. 5.4. Структура заключений в судах по делам о защите прав потребителей в разрезе видов финансовой деятельности**



Источник: Роспотребнадзор

**Рис. 5.5. Динамика показателей Роспотребнадзора в части дачи заключений по делу и подачи исков в суд за 2012 – 2013 годы**



Источник: Роспотребнадзор

Однако наблюдается негативная тенденция к снижению доли поданных Роспотребнадзором судебных исков, которые разрешились в пользу потребителей. Если в 2011 году эта доля составляла 72%, в 2012 году – 81,5%, то в 2013 году только 68% таких судебных споров разрешились в пользу потребителей. Тем не менее, по поданным Роспотребнадзором искам в пользу потребителей за 2013 год было присуждено 15,8 млн руб., в том числе 748 тыс. руб. в качестве компенсации морального вреда.

Неблагоприятную тенденцию по уменьшению доли судебных исков, поданных Роспотребнадзором, в том числе и в защиту неопределенного круга потребителей, которые удовлетворены в пользу потребителей, подтверждает и статистика Верховного Суда Российской Федерации. По данным Верховного Суда Российской Федерации, за 2013 год в суды поступило 121,5 тыс. гражданских дел о защите прав потребителей, связанных с претензиями по договорам с финансово-кредитными учреждениями, что на 15 тыс. дел меньше, чем в 2012 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 85% (в 2012 году данный показатель составлял 91,8%).

Анализ судебной практики за 2013 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 договора кредитного займа условий, нарушающих права потребителей (Таблица 5.2).

**Таблица № 5.2. Наиболее часто встречающиеся условия договора кредитного займа, послужившие основанием для принятия решения в пользу потребителей финансовых услуг**

Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг	Примеры судебной практики за 2013 год
Право банка в одностороннем порядке изменять условия и (или) тарифы заключенных	Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.09.2013 по делу № А78-1049/2013, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от

<b>Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг</b>	<b>Примеры судебной практики за 2013 год</b>
договоров	30.09.2013 по делу № А78-1049/2013; Постановление ФАС Центрального округа от 16.09.2013 по делу № А35-10633/2012 и др.
Условия и санкции за досрочное погашение займа (кредита)	Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2013 № 09АП-34330/2013-АК по делу № А40-64711/13, Апелляционное определение Московского городского суда от 24.07.2013 по делу № 11-23322/2013 и др.
Обязательная уплата соответствующих комиссий и плат, предусмотренных тарифами банка	Апелляционное определение Челябинского областного суда от 23.09.2013 по делу № 11-9950/2013; Постановление ФАС Поволжского округа от 20.09.2013 года по делу № А55-32641/2012; Апелляционное определение Орловского областного суда от 11.09.2013 по делу № 33-1989; Апелляционное определение Ростовского областного суда от 11.09.2013 по делу № 33-11713/2013; Постановление ФАС Уральского округа от 30.07.2013 № Ф09-6541/13 по делу № А07-985/2012, Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 11.06.2013 и др.
Уступка права требования по обязательствам, возникшим между банком и гражданином-потребителем, третьему	Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2013 № 09АП-32132/2013-АК по делу № А40-75415/13; Апелляционное определение Рязанского областного суда от



<b>Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг</b>	<b>Примеры судебной практики за 2013 год</b>
лицу, не являющемуся субъектом банковской деятельности, без согласия заемщика	14.08.2013 № 33-1744 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 Уральского округа от 17.10.2013 № Ф09-10683/13 по делу № А47-270/2012
Право банка при отсутствии средств на счете в безакцептном порядке списывать суммы задолженности клиента с других счетов клиента, открытых у кредитора	Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2013 года № 09АП-19522/2013, Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2013 по делу № А41-39182/12, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 15.05.2013 по делу № А70-8571/2012 и др.
Ограничение права заемщика на альтернативную подсудность	Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.06.2013 по делу № А79-5256/2011, Постановление ФАС Центрального округа от 19.04.2013 по делу № А54-6332/2012 и др.
Обязательства по оплате страхового взноса за страхование жизни и здоровья заемщика	Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2013 № 09АП-25728/2013 по делу № А40-28210/2013, Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 16.09.2013; Апелляционное определение Московского городского суда от

Условия договора кредитного займа, нарушающие права потребителей финансовых услуг	Примеры судебной практики за 2013 год
	10.04.2013 по делу № 11-6377, Апелляционное определение Московского городского суда от 24.06.2013 по делу № 11-15581; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 26.02.2013 по делу № 33-982/13, Постановление ФАС Поволжского округа от 22.01.2013 по делу №А65-5723/2012 и др.

Следует 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 Определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.01.2013 № 33-493/2013, Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 16.09.2013, Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 13.08.2013 по делу № 33-6415/2013, Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 07.08.2013 по делу № 33-8550/2013, Апелляционное определение Московского городского суда от 08.07.2013 по делу № 11-19559/13 и др.

Спорная практика принятия судебных решений существует и по включению в договора уступки права требования по обязательствам, возникшим между банком и гражданином-потребителем, третьему лицу, не являющемуся субъектом банковской деятельности, без согласия заемщика. Так, например, в Постановлении Шестого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2013 № 06АП-6175/2012 по делу № А04-3899/2012 указано, что «уступка банком лицу, не обладающему статусом кредитной организации, права требования по не исполненному в срок кредитному договору с гражданином-

заемщиком не противоречит закону и не требует согласия заемщика». Аналогичная норма содержится и в Постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 16.05.2013 по делу № А19-17606/2012.

В связи с принятием Федерального закона от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», вступающего 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 быть сведены к минимуму в 2014 году.

В 2013 году значительная часть исков к страховым компаниям по договорам ОСАГО И КАСКО была удовлетворена судами в пользу потребителей в связи с принятием Постановления 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» (Определение Санкт-Петербургского городского суда от 13.08.2013 № 33-11331/2013, Апелляционное определение Московского городского суда от 30.01.2013 по делу № 11-2278, Апелляционное определение Ростовского областного суда от 07.08.2013 по делу № 33-9970).

Всего в 2013 году судами было вынесено 1 595 постановлений о назначении административного наказания, что на 17% больше, чем в 2012 году (1 353 постановления). Как и в прошлом году, основной мерой пресечения является наложение административного штрафа (94%), а в 6% случаев (91 постановление) – вынесено предупреждение. Общая сумма наложенных административных штрафов за 2013 год составила 15,3 млн руб. (прирост за год составил 2,4 млн руб., или 19%); сумма уплаченных взысканных административных штрафов – 11,4 млн руб. (75% от наложенных административных штрафов). При этом, несмотря на увеличение в 2013 году доли уплаченных штрафов в общем объеме наложенных штрафов по сравнению с 2012 годом с 72% до 75%, суммарный объем невзысканных назначенных штрафов незначительно вырос – если в 2012 году было невзыскано 3,6 млн руб., то за 2013 год эта сумма составила 3,9 млн руб.

В 2013 году было вынесено 436 представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, что на 10% меньше аналогичного показателя 2012 года. В суды было направлено 335 дел о привлечении к административной

ответственности (в 2012 году – 305 дел), при этом решение о назначении административного наказания было принято по 146 делам, что составляет 44% (уровень 2011 года, в 2012 году доля таких дел составляла 56%).

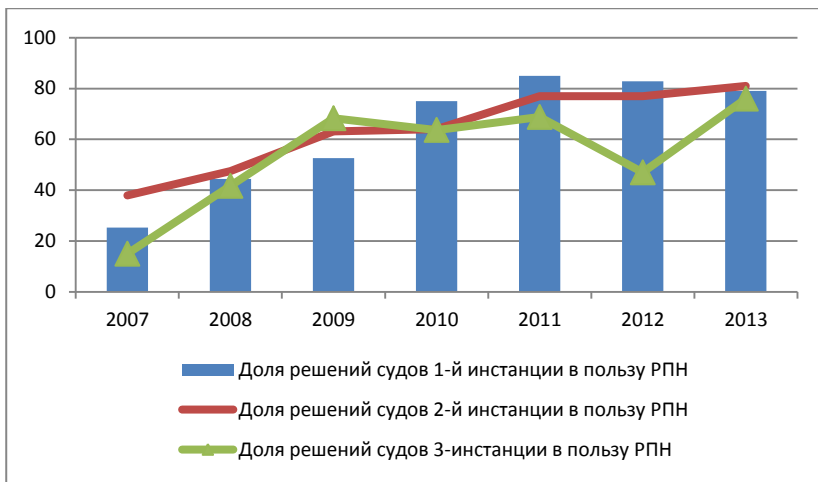
Если рассматривать статистику отмененных судом первой инстанции постановлений по делу об административном правонарушении за 2010-2013 годы (банковская деятельность), то можно отметить, что в абсолютном выражении количество таких постановлений из года в год значительно не изменяется (в среднем 91 отмененное постановление в год, или 19% в общем объеме обжалованных постановлений по делу об административном правонарушении).

Что касается вынесения судом второй инстанции постановлений в пользу Роспотребнадзора, то следует отметить, что за период 2010-2013 годов доля таких постановлений в общем объеме предъявленных апелляционных жалоб на решения суда остается значительной – 81% в 2013 году, или 195 вынесенных постановлений в пользу Роспотребнадзора из 241 предъявленной апелляционной жалобы (в сравнении с предыдущими годами доля таких постановлений составляла 64% и 77% в 2010 и 2011-2012 годах соответственно) (Рис.5.6).

Рассматривая статистику кассационных жалоб и решений суда третьей инстанции в пользу Роспотребнадзора, заметно увеличение доли таких решений в относительном выражении. Так, за 2013 году в пользу Роспотребнадзора было вынесено 32 решения из 42, рассматриваемых судами третьей инстанции, или 76%. Это максимальное значение показателя «доля судебных решений, вынесенных судами третьей инстанции в пользу Роспотребнадзора» с 2007 по 2013 года.

В качестве успешной работы Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг целесообразно привести показательные примеры судебной практики в 2013 году.

**Рис.5.6. Динамика изменения отдельных показателей административной деятельности Роспотребнадзора в банковской сфере, %**



Источник: Роспотребнадзор

*Справочно: Одним из наиболее типичных нарушений банковских организаций при заключении кредитных договоров с физическими лицами является включение в кредитный договор обязательных условий об обязанности заемщика застраховать свою жизнь и здоровье.*

*Данный вопрос освещен в Обзоре судебной практики по гражданским делам, связанным с разрешением споров об исполнении кредитных обязательств (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 22.05.2013). Как указано в п. 4 указанного Обзора «в качестве дополнительного способа обеспечения исполнения кредитного обязательства допускается только добровольное страхование заемщиком риска своей ответственности».*

*В качестве примера уместно привести Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27.09.2013 № 09АП-25728/2013 по делу № А40-28210/2013 по рассмотрению*

*жалобы ООО «Хоум Кредит энд Финанс Банк» к Управлению Роспотребнадзора по Красноярскому краю (оспаривание постановления по делу об административном правонарушении).*

*Как указал суд, кредитный договор и договор страхования банком от несчастных случаев и болезней являются самостоятельными гражданско-правовыми обязательствами с самостоятельными предметами и объектами. Возникновение у заемщика обязательств из кредитного договора не может обуславливать возникновение у него обязательств по оплате страхового взноса, поскольку гражданским законодательством не предусмотрена такая обязанность заемщика. Таким образом, условие кредитного договора об обязательном взимании страхового взноса кредитором за личное страхование заемщика не основано на законе и является нарушением прав потребителя (ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей»).*

*Названное обстоятельство составляет объективную сторону вменяемого заявителю (ООО «Хоум Кредит энд Финанс Банк») административного правонарушения и свидетельствует о наличии события административного правонарушения в действиях банка, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ. Таким образом, суд отказал в удовлетворении требований банка о признании незаконным и отмене постановления Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю .*

*Не менее частыми нарушениями, выявляемыми в ходе проверок банковских организаций Роспотребнадзором, являются право банка в одностороннем порядке изменять условия и (или) тарифы заключенных договоров и обязательная уплата соответствующих комиссий и плат, предусмотренных тарифами банка.*

*Типичным судебным делом, рассматривающим указанные нарушения, является Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.09.2013 по делу № А78-1049/2013 по рассмотрению жалобы ЗАО «Райффайзенбанк» о признании недействительным предписания Управления Роспотребнадзора по Забайкальскому краю от 28.12.2012 № 133 об устранении выявленных нарушений обязательных требований.*

*Суд отказал в удовлетворении заявления Банка о признании недействительным предписания ему надзорным органом об*

устранении выявленных нарушений закона. Как указал суд, согласно п. 1 ст. 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» условия договора, ущемляющие права потребителя по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации» в области защиты прав потребителей, признаются недействительными. Судом установлено, что Банкам с клиентами – физическими лицами заключаются кредитные договоры, ряд пунктов которых наделяет Банк правом в одностороннем порядке изменять их условия и (или) тарифы, что ущемляет права потребителей на надлежащее уведомление об основаниях изменения договора, на стабильность (неизменность) условий договора, право на надлежащее исполнение договора.

Кроме того, в договор включены особые условия предоставления кредитов наличными, а именно за получение кредита в кассе банка введена комиссия в размере 0,7 процента. При таких обстоятельствах суд пришел к выводу об отказе в удовлетворении заявленных Банком требований.

Также значимым нарушением, с точки зрения защиты прав потребителей финансовых услуг, является включение в кредитный договор права банка при отсутствии средств на счете в безакцептном порядке списывать суммы задолженности клиента с других счетов клиента, открытых у кредитора. Данная норма рассматривалась в Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2013 № 09АП-19522/2013 по рассмотрению жалобы ЗАО «КРЕДИТ ЕВРОПА БАНК» к Управлению Роспотребнадзора по Ивановской области в г. Кинешме, Кинешемском, Заволжском, Пучежском и Юрьевецком районах о признании незаконным и отмене постановления по делу об административном правонарушении.

Суд признал законным привлечение банка к ответственности за нарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 14.8 КоАП Российской Федерации, выразившееся во включении в договор банковского счета условия о безакцептном списании денежных средств в счет исполнения всех обязательств перед банком, поскольку такое условие в силу статьи 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» ущемляет права потребителя и является недействительным. В силу ч. 1 ст. 854 Гражданского кодекса

*Российской Федерации списание денежных средств со счета банков осуществляется на основании распоряжения клиента, а в силу ч. 3 ст. 845 Гражданского кодекса РФ банк не вправе определять и контролировать направление использования денежных средств клиента и устанавливать другие, не предусмотренные законом или договором банковского счета, ограничения его прав распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению. Таким образом, суд отказал в удовлетворении заявления о признании незаконным и отмене постановления о привлечении к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.8 КоАП Российской Федерации.*

**Таким образом, результаты деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг в судах, в том числе даче соответствующих заключений, в 2013 году в целом можно считать положительными.**



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

Повышение финансовой грамотности населения, в том числе посредством информирования и консультирования Роспотребнадзором потребителей финансовых услуг, является одной из важнейших государственных задач, неразрывно связанных с повышением доверия населения к финансовым рынкам и обеспечением стабильности финансовой системы в целом. В первом подразделе описаны результаты деятельности Роспотребнадзора по формированию государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, в том числе, потребителей финансовых услуг. Второй подраздел содержит результаты статистического анализа просветительской деятельности Роспотребнадзора, подведомственных ему органов и организаций. 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» представлены в третьем подразделе.

### **6.1 Государственный информационный ресурс в области защиты прав потребителей**

Правила формирования и ведения государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей».

В соответствии с п. 3 указанного Постановления Роспотребнадзором в декабре 2013 года был утвержден План информатизации Роспотребнадзора на 2014-2016 годы. Указанный план предусматривает совершенствование информационного обеспечения деятельности Роспотребнадзора, реализацию мероприятий по обеспечению межведомственного электронного взаимодействия при предоставлении государственных услуг и осуществлении государственных функций, а также мероприятия по

созданию государственной информационной системы в области защиты прав потребителей.

Выполняя функции оператора государственного информационного ресурса (ГИР) по защите прав потребителей, Роспотребнадзор формирует, ведет и обеспечивает доступ к указанному ГИРу посредством сети «Интернет» всем желающим без ограничения и взимания платы (официальный интернет-сайт Роспотребнадзора <http://rosпотребнадзор.ru>)

С 31 января 2014 года Роспотребнадзор запустил обновленную версию официального сайта ведомства. Информация, размещенная на сайте, структурирована по видам деятельности Роспотребнадзора; кроме того введены карта сайта, а также универсальный поиск по размещенным материалам и раздел, касающийся новостей региональных управлений Роспотребнадзора, в котором систематически публикуются актуальные материалы.

**Таблица 6.1. Сведения, публикуемые на официальном интернет-сайте Роспотребнадзора в соответствии Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129**

<b>Требования к размещаемой информации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129</b>	<b>Раздел официального интернет-сайта Роспотребнадзора</b>
Нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области защиты прав потребителей, а также иные акты, содержащие обязательные требования к товарам (работам, услугам)	Раздел «Документы»
Проекты нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, разработанные Роспотребнадзором	Раздел «Документы»
Ежегодные государственные доклады о защите прав потребителей в Российской Федерации	Раздел «Документы»

<p align="center"><b>Требования к размещаемой информации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129</b></p>	<p align="center"><b>Раздел официального интернет-сайта Роспотребнадзора</b></p>
<p>Программы (планы) по обеспечению защиты прав потребителей и информация об их реализации</p>	<p>Раздел «Документы»</p>
<p>Сведения о названии межведомственных и международных органов по защите прав потребителей, их местонахождении, осуществляемой ими деятельности и ее результатах</p>	<p>Раздел «Деятельность», подразделы «Международное сотрудничество», «Деятельность в рамках ВТО» (в разработке) и «Деятельность в рамках Таможенного союза»</p> <p>Подраздел «Защита прав потребителей», часть «Консультативный совет по защите прав потребителей государств – участников СНГ»</p>
<p>Сведения о компетенции, полномочиях и местонахождении государственных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) за соблюдением изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законодательства Российской Федерации</p>	<p>Раздел «О федеральной службе», подразделы «Руководство», «Функции и полномочия», «Структура», «История», «Обращения граждан», «Пресс-служба» и «Контакты»</p>
<p>Сведения о результатах проверок, проведенных в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, а также сведения об исполнении предписаний</p>	<p>Раздел «Деятельность», подраздел «Защита прав потребителей»</p>

<p align="center"><b>Требования к размещаемой информации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129</b></p>	<p align="center"><b>Раздел официального интернет-сайта Роспотребнадзора</b></p>
<p>должностных лиц органа государственного надзора</p>	
<p>Сведения о результатах проведенных в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей проверок соответствия товаров, работ, услуг установленным обязательным требованиям, обеспечивающим безопасность для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей</p>	<p>Раздел «Деятельность», подраздел «Защита прав потребителей»</p>
<p>Сведения о выявленных фактах нарушения требований технических регламентов, установленных техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании</p>	<p>Раздел «Деятельность», подраздел «Защита прав потребителей»</p>
<p>Сведения о результатах систематического наблюдения, анализа и прогнозирования исполнения обязательных требований при осуществлении изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) своей деятельности</p>	<p>Раздел «Деятельность», подраздел «Защита прав потребителей»</p>
<p>Данные статистического наблюдения в области обеспечения защиты прав потребителей, качества, безопасности товаров (работ, услуг), в том числе</p>	<p>Раздел «Деятельность», подраздел «Защита прав потребителей»</p>

<p align="center"><b>Требования к размещаемой информации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129</b></p>	<p align="center"><b>Раздел официального интернет-сайта Роспотребнадзора</b></p>
<p>статистические данные результатов государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов</p>	
<p>Сведения о проводимом учете и анализе случаев причинения вреда жизни и здоровью потребителей, окружающей среде и имуществу потребителей, связанного с приобретением и использованием товаров (работ, услуг) с недостатками, опасных товаров (работ, услуг) либо с предоставлением потребителям несвоевременной, неполной, недостоверной и вводящей в заблуждение информации о товарах (работах, услугах)</p>	<p>Раздел «Деятельность», подраздел «Защита прав потребителей»</p>
<p>Сведения о ежегодно проводимом анализе и оценке эффективности федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей</p>	<p>Раздел находится в разработке</p>
<p>Сведения об осуществляемых высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления мероприятиях по реализации и обеспечению защиты прав потребителей и их результатах</p>	<p>Раздел «Деятельность», подраздел «Защита прав потребителей», пресс-релизы</p>
<p>Сведения о наименовании общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов), их местонахождении, об осуществляемой ими деятельности в области защиты прав потребителей и ее результатах</p>	<p>Раздел находится в разработке</p>

<p align="center"><b>Требования к размещаемой информации в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129</b></p>	<p align="center"><b>Раздел официального интернет-сайта Роспотребнадзора</b></p>
<p>Материалы судебной практики по защите прав потребителей</p>	<p>Раздел находится в разработке</p>

**Таким образом, в 2013 году государственный информационный ресурс Роспотребнадзора находился в дальнейшем развитии в соответствии с задачами, установленными Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей».**

## **6.2. Реализация просветительской функции Роспотребнадзора через систему консультационных центров для потребителей**

Просветительская функция Роспотребнадзора представляется собой обеспечение необходимой информацией и консультирование потребителей финансовых услуг посредством деятельности консультационных центров, созданных на базе федеральных бюджетных учреждений здравоохранения.

На федеральном уровне реализацию просветительской функции обеспечивает Центр координации и методической поддержки развития консультационных центров. В субъектах Российской Федерации функционируют региональные консультационные центры, а также консультационные пункты, которые призваны доводить до населения сведения об их правах и обязанностях как потребителей, а также разъяснять вопросы правоприменительной практики в финансовой сфере. В 2013 году количество консультационных пунктов значительно увеличилось – с 583 на начало 2013 года до 630 на начало 2014 года. Численность специалистов, работающих в

консультационных пунктах, в 2013 году в сравнении с 2012 годом возросла незначительно (на 4,1%) и составила 891 человек.

В 2013 году общее количество предоставленных финансовых консультаций по сравнению с 2012 годом снизилось на 3,3% и составило 9 821. Доля финансовых консультаций в общем объеме предоставленных консультаций составила 3,4%, что ниже показателя 2012 года на 0,3%. Количество финансовых консультаций специалистов консультационных центров уменьшилось на 45% и составило 6 034. Число финансовых консультаций в консультационных пунктах снизилось на 3,4% в сравнении с 2012 годом (3 787). При явном снижении числа консультаций, предоставленных в консультационных центрах, их количество в 1,6 раза превышает консультации, проведенные в консультационных пунктах.

Консультации при личном обращении граждан незначительно уступили место обращениям по телефону и составили 4 872 (снижение 5,8%) и 4 771 соответственно (прирост 0,2%). Электронные средства коммуникации продолжают наращивать свои обороты как средство обращения граждан, однако темпы роста все еще невелики. Это может объясняться низким уровнем компьютеризации населения, а также отсутствием свободного доступа к сети Интернет в любой точке страны. Однако по результатам опроса консультационных центров для потребителей в субъектах Российской Федерации, проведенного ООО «ФБК» в январе 2014 года, 93% сайтов консультационных центров имеют возможность приема обращений, жалоб и предложений. Если в 2012 году рост обращений составлял 96%, то в 2013 году он равнялся 13,2% (249 обращений). Доля подобных обращений в общем объеме увеличилась на 0,5% по сравнению с 2% в 2012 году. Самым прогрессивным регионом по данному показателю стала Амурская область (56).

В ходе консультирования потребителей финансовых услуг специалисты консультационных центров используют разработанные Роспотребнадзором проекты Единых ведомственных стандартов консультирования. Тем не менее, 20% консультационных центров применяли собственные разработки в части регламентации консультирования потребителей.

По результатам опроса консультационных центров, 97% консультаций потребителей финансовых услуг связано с банковским сектором. Наибольшее количество обращений было связано с

вопросами потребительского кредитования, особенностями кредитных договоров, банковскими картами, включая кредитные, а также банковскими счетами. Вопросы кредитования ломбардами, расчетов по поручению физических лиц и осуществления ими переводов встречались редко, хотя и заслуживают пристального внимания в перспективной деятельности консультационных центров.

**Таблица 6.2. Просветительская деятельность консультационных центров**

<p><b>Направления реализации просветительской функции в консультационных центрах</b></p>	<p><b>Данные за 2013 год по результатам опроса консультационных центров в субъектах Российской Федерации</b></p>
<p>Консультирование потребителей финансовых услуг</p>	<p>Наибольшее количество финансовых консультаций в 2013 году было предоставлено потребителям в Свердловской области (1075); прирост составил 9,5%. Свердловская область также провела рекордное число телефонных консультаций (419). Еще одним лидером остался Краснодарский край (621). Тем не менее, снижение количества финансовых консультаций в регионе составило порядка 6,6%. Республика Татарстан провела 512 консультаций, уменьшив показатель 2012 года на 29,3%. Отметим, что в 2013 году консультации по финансовым услугам не проводились только в Ненецком автономном округе.</p>
<p>Экспертиза и сравнительная оценка финансовых услуг</p>	<p>Важным показателем качества финансовых услуг является экспертиза и сравнительная оценка услуг, в том числе проводимая по заявкам потребителей и субъектов предпринимательской деятельности. По данному направлению</p>



<p align="center"><b>Направления реализации просветительской функции в консультационных центрах</b></p>	<p align="center"><b>Данные за 2013 год по результатам опроса консультационных центров в субъектах Российской Федерации</b></p>
	<p>деятельности 2013 год был показателен, поскольку количество экспертиз увеличилось на 80%. При этом количество экспертиз по заявлениям потребителей возросло более чем в 3 раза, что свидетельствует о повышении ответственности населения перед совершением различных финансовых сделок. Тем не менее, только два региона проводят подобную экспертизу: Новосибирская область (54) и Свердловская область (2).</p>
<p>Подготовка проектов документов по результатам консультаций потребителей финансовых услуг</p>	<p>По результатам проведенных консультаций было подготовлено 1 525 проектов документов, что на 24,5% меньше чем в 2012 году. При этом претензии составили более 50% проектов документов, однако в их общем объеме они уменьшились на 23,2% по сравнению с 2012 годом (829 и 1 079 соответственно). Доля исковых заявлений в объеме подготовленных документов снизилась незначительно с 35 до 31%, хотя в числовом выражении уменьшение было значительным: с 481 до 706. Проекты обращений в органы надзора составили 165 и 204 соответственно.</p> <p>Наибольшее число подготовленных проектов документов было отмечено в Свердловской области (161), Республике Татарстан (149), а также в Краснодарском крае (126), что представляется весьма закономерным, учитывая показатели</p>

<p align="center"><b>Направления реализации просветительской функции в консультационных центрах</b></p>	<p align="center"><b>Данные за 2013 год по результатам опроса консультационных центров в субъектах Российской Федерации</b></p>
	<p>проведения финансовых консультаций. Максимальное число претензий было составлено в Республике Татарстан (77), в то время как Свердловская область подготовила значительное количество исковых заявлений (90). Республика Татарстан и Краснодарский край оформили наибольшее число обращений в органы надзора (23).</p>
<p>Публикация материалов и выступлений по вопросам финансовых услуг</p>	<p>Количество опубликованных материалов и выступлений снизилось в 2013 году на 25,2%. Лидером по количеству публикаций стала Вологодская область, разместившая на сайте 127 материалов. При этом общее количество публикаций и выступлений на сайте увеличилось на 15,6%, в то время как публикации в печатных изданиях уменьшились на 56,4%. Данный факт может свидетельствовать о повышении интереса именно к электронным публикациям, которые являются наиболее удобными в отношении поиска необходимой информации, нежели печатной продукции.</p>
<p>Размещение информационных стендов в общественных приемных</p>	<p>95% консультационных центров используют общественные приемные с информационными стендами, где размещены выдержки из законодательства, памятки потребителям финансовых услуг, методические материалы, разработанные центрами. Ряд консультационных центров (16%) имеют</p>

<p align="center"><b>Направления реализации просветительской функции в консультационных центрах</b></p>	<p align="center"><b>Данные за 2013 год по результатам опроса консультационных центров в субъектах Российской Федерации</b></p>
	<p>информационные терминалы для потребителей.</p>
<p>Разработка методических материалов</p>	<p>Калужская область разработала наибольшее количество методических материалов (102) в 2013 году. Далее следует Ростовская область, специалисты которой составили 51 экземпляр методических материалов. В целом, данный показатель улучшил свое значение на 39,3% по сравнению с 2012 годом, что свидетельствует о росте заинтересованности в них потребителей финансовых услуг. Следует подчеркнуть, что для повышения адекватности данного показателя в уточнении нуждается понятие «методический материал».</p>
<p>Использование «горячих линий»</p>	<p>Практика использования «горячих линий» консультационными центрами и пунктами была не так широко распространена в 2013 году. Количество проведенных линий составило 115, что на 61,4% меньше по сравнению с 2012 годом. Более 60% регионов не использовали «горячие линии» в отношении финансовых услуг. Краснодарский край и Тюменская область стали рекорсменами данной практики, проведя 25 и 12 линий соответственно. Следует отметить, что по результатам опроса 74% опрошенных консультационных центров с той или иной степенью активности используют данную практику при работе с</p>

<p><b>Направления реализации просветительской функции в консультационных центрах</b></p>	<p><b>Данные за 2013 год по результатам опроса консультационных центров в субъектах Российской Федерации</b></p>
	<p>потребителями. Вопросы, обсуждаемые в ходе таких линий, в основном носят общий характер.</p>
<p>Проведение «круглых столов», конференций, семинаров и иных видов обучения</p>	<p>Снижение в 2013 году на 71% было связано с резким падением количества «круглых столов», конференций, семинаров и иных видов обучения по вопросам финансовых услуг. Тем не менее, количество распространяемых в ходе образовательных мероприятий методических материалов выросло на 39,3% и достигло 454. Ульяновская, Ленинградская и Ростовская области провели наибольшее количество образовательных мероприятий (38,33 и 36 соответственно). 84% специалистов консультационных центров принимают участие в образовательных мероприятиях по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг. К тому же 91% консультационных центров отметили повышение квалификации сотрудников центров, что положительно влияет на качество проводимых ими консультаций.</p>

**Таким образом, консультационные центры и пункты в достаточной мере реализуют просветительскую функцию Роспотребнадзора, проводя различного рода консультации, «горячие линии», принимая участие в подготовке проектов претензий, исковых заявлений для потребителей финансовых услуг и обращений в органы надзора.**

Кроме того, сотрудники консультационных центров регулярно повышают квалификацию для наиболее полного и всестороннего информирования и консультирования потребителей финансовых услуг.

Несмотря на снижение значений ряда показателей, деятельность консультационных пунктов и центров остается значимой в качестве источника информации, знаний и методических материалов по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации.

### **6.3. Реализация 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»**

С 2012 года Роспотребнадзор активно участвует в реализации Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» путем взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами в решении актуальных вопросов улучшения защиты прав потребителей финансовых услуг.

В 2013 году под руководством и при непосредственном участии Роспотребнадзора был осуществлен ряд важнейших мероприятий по решению принципиальных вопросов защиты прав потребителей финансовых услуг, повышению уровня финансовой грамотности и расширению доступности финансовых услуг:

- ✓ 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;

- ✓ проведена работа по исследованию финансового поведения населения и привычки к накоплению сбережений, что является одним из базовых показателей активности потребителей на финансовом рынке;
- ✓ 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.

Мероприятия в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» в 2013 году были проведены не только на федеральном уровне, но и в двух пилотных регионах проекта:

- ✓ 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 проблеме, уделяя особое внимание воспитанникам детских домов.
- ✓ В Калининградской области организованы образовательные курсы для «школ третьего возраста»

(предпенсионного и пенсионного), а также военных пенсионеров. Проводились мастер-классы и семинары для педагогов, связанные с внедрением образовательных программ по финансам в учебных заведениях, взрослого населения, предпринимателей, а также неработающих граждан. Были организованы трансляции, информационные плакаты, а также иные тематические информационные материалы по вопросам финансовой грамотности и финансовому просвещению для различных категорий населения.

Следует также отметить, что в декабре 2013 года состоялась коллегия Роспотребнадзора, на которой были рассмотрены актуальные аспекты обеспечения защиты прав потребителей финансовых услуг в связи с участием Роспотребнадзора в реализации Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». На коллегии было отмечено, что дальнейшее развитие системы защиты прав потребителей финансовых услуг (в первую очередь, в сфере потребительского кредитования и страхования) должно идти в русле соответствующих международных тенденций и направлений сотрудничества в данной области. В решении коллегии были определены основные направления по активизации участия Роспотребнадзора в Проекте Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

**Таким образом, Роспотребнадзор, участвуя в Проекте Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации», активно взаимодействует со всеми заинтересованными сторонами в вопросах просвещения, эффективного консультирования и информирования потребителей посредством региональных программ финансовой грамотности, предусматривающих публичные лекции, семинары, мастер-классы, круглые столы, деловые игры, издание специализированных материалов и иные формы работы с потребителями финансовых услуг.**

## **7. Результаты деятельности крупнейших общественных объединений потребителей**

Согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации, в настоящее время в Российской Федерации зарегистрировано более 1000 общественных объединений потребителей. Роспотребнадзор не раз подчеркивал 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. В данном разделе Доклада содержится обзор деятельности в 2013 году крупнейших общественных объединений потребителей Российской Федерации – Конфедерации обществ потребителей, Союза потребителей Российской Федерации и Союза защиты прав потребителей финансовых услуг.

### **7.1. Конфедерация обществ потребителей**

Конфедерация обществ потребителей (КонфОП) функционирует с 1989 года и объединяет 42 ведущие общественные организации потребителей из России, Украины, Беларуси, Грузии, Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Узбекистана. Продвижение законодательных инициатив, направленных на усовершенствование норм по раскрытию потребительской информации в области финансовых услуг и развитие финансового образования населения, входят в число основных направлений деятельности КонфОП.

С декабря 2012 года КонфОП совместно с компаний «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.

Независимый мониторинг защиты прав потребителей в сфере финансовых услуг представляет собой реализацию метода «тайный



покупатель» в регионах-участниках Проекта. Каждому ключевому параметру защиты прав потребителей финансовых услуг по каждой организации, в отношении которой проводится мониторинг, присваивается числовая оценка. Затем составляется рейтинг по следующей системе: «зеленый» – нарушения прав потребителей по данной характеристике незначительны, «желтый» – нарушения имеются на среднем уровне, но в целом степень защищенности прав потребителей удовлетворительна, «красный» – права потребителей серьезно нарушаются финансовой организацией.

В 2013 году были определены основные параметры отдельных финансовых услуг, наиболее распространенных в России, для проведения мониторинга. Так, для потребительского кредита такими характеристиками являются прозрачность, ответственный подход к кредитованию, простота для потребителя, режим штрафов и предложение дополнительных услуг.

По результатам мониторинга предоставления услуг потребительского кредитования в десяти крупнейших банках на российском рынке кредитных карт установлено, что только два банка удовлетворили условиям защищенности прав потребителей финансовых услуг, в то время как четыре банка – полностью не удовлетворили.

## **7.2. Союз потребителей Российской Федерации**

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

Согласно Соглашению о сотрудничестве, заключенному между СПРФ и Роспотребнадзором 17 августа 2005 года, «стороны объединяют свои усилия в деле обеспечения эффективной защиты законных прав и интересов потребителей, широкого информирования населения по основам потребительских знаний».

В 2013 году в региональные организации – члены СПРФ за правовой помощью по вопросам оказания финансовых услуг обратилось свыше 14 тыс. потребителей (почти 5 % общего числа обращений), при этом более всего таких обращений – 800 (около 20% общего количества поступивших) – рассмотрело Красноярское общество защиты прав потребителей, 760 – Московское общество защиты потребителей, 560 – Краснодарская краевая ассоциация по защите прав потребителей.

По результатам ежегодных опросов потребителей, проведенных СПРФ в январе – феврале 2014 года, многие респонденты отметили, что требуется повысить внимание к работе (а) отделений Сбербанка России и (б) работе других финансовых учреждений (соответственно, 16,4% и 4,8% опрошенных). Из них объясняли это:

- ✓ недостаточной безопасностью финансовых услуг (10,1% и 26,1%);
- ✓ низким качеством финансовых услуг (13,8% и 19,6%);
- ✓ высокими тарифами (12,6% и 19,6%);
- ✓ большими потерями времени (68,6% и 30,4%).

Что касается нарушений прав потребителей при оказании финансовых услуг, в связи с которыми потребители обращаются в региональные организации – члены СПРФ и другие общественные объединения потребителей, наиболее типичными являлись вопросы в сфере страхования и потребительского кредитования. Важнейшим причинами таких нарушений являлись неудовлетворительность правового регулирования этих сфер, которая в 2013 году была в значительной степени преодолена в сфере потребительского кредитования благодаря принятию соответствующего федерального закона.

В 2013 году Независимое экспертное медико-правовое бюро, учрежденное СПРФ, совместно с ведущими медицинскими учреждениями Санкт-Петербурга, разработало методику медико-экономической экспертизы случаев оказания медицинской помощи потерпевшим в ДТП. Методика разработана в целях содействия решению проблемы финансирования за счет средств ОСАГО медицинской помощи участникам ДТП. Методика апробирована на базе медицинских организаций Санкт-Петербурга и использовалась при составлении пакетов документов, прилагаемых к требованиям

потерпевших о возмещении вреда здоровью. В дополнение к Методике, СПРФ также были разработаны предложения по обмену информацией об опыте применения Федерального закона от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», совместной подготовке рекомендаций по совершенствованию законодательства о страховании, связанного с транспортными средствами, досудебному разрешению споров между страховщиками и страхователями.

### **7.3. Союз защиты прав потребителей финансовых услуг**

Общероссийская общественная организация потребителей «Союз защиты прав потребителей финансовых услуг» (ОООП ФинПотребСоюз) создана 12 апреля 2010 года. На сегодняшний день ОООП ФинПотребСоюз – единственная в стране организация по защите прав потребителей в сфере финансовых услуг, имеющая статус общероссийской. По состоянию на март 2014 года территориальные отделения ОООП ФинПотребСоюз функционируют в 49 субъектах Российской Федерации.

С первых дней своей деятельности ОООП ФинПотребСоюз тесно взаимодействует с Роспотребнадзором; в августе 2010 году это сотрудничество было закреплено соглашением.

Цель деятельности ОООП ФинПотребСоюз – формирование в Российской Федерации современного, цивилизованного финансового рынка с полным соблюдением прав и законных интересов потребителей. Для достижения этой цели ОООП ФинПотребСоюз сосредоточился в 2013 году на решении следующих задач:

- ✓ защита прав потребителей финансовых услуг;
- ✓ участие в нормотворческой деятельности;
- ✓ повышение уровня финансовой грамотности граждан.

В целях защиты прав потребителей финансовых услуг в городах присутствия ФинПотребСоюза открыты общественные приемные, где гражданам оказывается бесплатная консультационная и юридическая помощь в их спорах с финансовыми организациями вплоть до поддержки в судах. Кроме того, во многих городах действует горячая

телефонная линия, а на сайте [www.finpotrebsouz.ru](http://www.finpotrebsouz.ru) функционирует Электронная приемная ООФП ФинПотребСоюза.

С начала централизованной регистрации обращений в июне 2011 года юристами и консультантами ФинПотребСоюза было рассмотрено около 8 тыс. жалоб от граждан-потребителей финансовых услуг, из них в 2013 году – более 2 тыс. Большая судебная практика юристов ООФП ФинПотребСоюза позволяет им сегодня добиваться удовлетворения исков к финансовым компаниям в пользу потребителей более чем в 50% случаев (в 2013 году доля выигранных ООФП ФинПотребСоюзом дел в судах достигла 60%). Однако абсолютное большинство претензий потребителей разрешается в досудебном порядке (более 95%).

Высокой эффективности досудебной поддержки удается достигать, в том числе, благодаря налаженному взаимодействию с крупными и авторитетными профессиональными ассоциациями и саморегулируемыми организациями (СРО) российского финансового рынка, а также с рядом крупных финансовых учреждений. К настоящему моменту соглашения о сотрудничестве и взаимодействии заключены с Ассоциацией российских банков, Ассоциацией региональных банков России, ГК «Агентство по страхованию вкладов», Федеральным общественно-государственным фондом по защите прав вкладчиков и акционеров, Всероссийским союзом страховщиков, ОАО Московская Биржа, Национальной фондовой ассоциацией, Национальной ассоциацией участников фондового рынка, Национальной лигой управляющих, Лигой кредитных союзов, Лигой ломбардов, Ассоциацией профессиональных страховых брокеров и рядом других организаций. Договоры позволяют оперативно решать спорные ситуации в пользу потребителей. Кроме того, совместный анализ жалоб граждан помогает ФинПотребСоюзу защиты прав потребителей финансовых услуг и профессиональным ассоциациям вырабатывать предложения для совершенствования нормативных документов, профессиональных стандартов и корпоративных инструкций, правил и т.п.

Располагая квалифицированными специалистами в области организации финансовых рынков, а также юристами, специализирующимися на поддержке потребителей финансовых услуг, ООФП ФинПотребСоюз ведет активную работу по экспертизе законодательных актов, и законопроектов на предмет их соответствия законным правам и интересам потребителей. Совместно с

государственными органами, общественными организациями, финансовыми ассоциациями и СРО готовятся предложения по изменениям законодательства в интересах потребителей финансовых услуг и полноценного развития финансовых рынков.

ОООП 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. Председатель Правления ОООП ФинПотребСоюз избран заместителем Председателя Экспертного совета по защите потребителей при Банке России. Активное участие ОООП ФинПотребСоюз принимает в деятельности общественной Палаты Российской Федерации, Совете по финансовому просвещению и защите прав потребителей стран СНГ, а также в работе Проектной группы по созданию Международного финансового центра в Российской Федерации. ОООП ФинПотребСоюз присоединилась к Общероссийскому Народному Фронту, проводит активную работу по разработке мер противодействия нарушениям прав потребителей и мошенничеству на финансовом рынке.

В течение 2013 года ОООП ФинПотребСоюз подготовил предложения по совершенствованию таких важных законопроектов, как «О потребительском кредите (займе)», «О внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», «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)».

Активная деятельность ОООП ФинПотребСоюза, сотрудничество с Роспотребнадзором, Банком России, общественными организациями

по защите прав потребителей позволила усилить в упомянутых законопроектах потребительскую составляющую, а в некоторых случаях избежать поправок, снижающих уровень защиты, которые активно лоббировались финансовыми компаниями.

Ежегодно ОООП ФинПотребСоюз совместно с Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации организует проведение круглых столов по актуальным проблемам развития финансового рынка. В марте 2013 года в целях формирования у государственных органов, общественных организаций и финансового сообщества единых современных представлений о социальной ответственности был проведен круглый стол на тему «Социальная ответственность финансовых институтов».

Союз ведет активную просветительскую деятельность с реальными и потенциальными потребителями финансовых услуг. В 2013 году специалистами ОООП ФинПотребСоюз было проведено более 230 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 проводится совместно со специалистами Роспотребнадзора. Кроме того, в целях повышения уровня знаний граждан об их потребительских правах ОООП ФинПотребСоюз провел в 2013 году цикл из 8 образовательных вебинаров, посвященных защите прав потребителей в наиболее проблемных сферах финансового рынка.

Особое значение ОООП ФинПотребСоюз придает финансовому просвещению представителей средств массовой информации, поскольку ошибочные суждения последних неминуемо тиражируются на представителей их аудитории. В 2013 году, в частности, ОООП ФинПотребСоюз принял активное участие в специальном семинаре «Финансы и пресса», проведенном Финансовым Пресс-клубом России в Самаре.

Руководство ОООП ФинПотребСоюз в течение 2013 года выезжало в 9 областей страны для проведения встреч с региональными органами власти, общественными организациями, представителями финансовых структур, посвященных вопросам защиты прав потребителей.

Четвертый год подряд ОООП ФинПотребСоюз принимает

активное участие в организации Всероссийской олимпиады по финансовому рынку для старшеклассников, которую проводит Институт фондового рынка и управления (ИФРУ). Соорганизатором состязания школьников в сезоне 2013/2014 годов стал Роспотребнадзор.

Олимпиада обрела весомую потребительскую направленность, которая отразилась в ее названии – IX Всероссийская олимпиада по финансовому рынку и основам потребительских знаний для старшеклассников. В первом туре Олимпиады приняло участие более 5 тыс. школьников из всех регионов Российской Федерации, а также Украины и Молдовы. По итогам трех туров будут отобраны лучшие старшеклассники, которые получают право на поступление без экзаменов в ведущие финансовые и экономические ВУЗы страны. ОООП ФинПотребСоюз готовит вопросную базу Олимпиады по тематике прав потребителей, принимает участие в работе жюри, через свою общероссийскую сеть способствует вовлечению школьников в это масштабное мероприятие по повышению уровня финансовой грамотности российской молодежи.

## **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 оценке эффективности государственного управления, которые применяются в зарубежной и российской практике. Второй подраздел содержит описание и целевые значения показателей оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора, подведомственных ему органов и организаций в 2013 году. В третьем подразделе содержится описание ключевых направлений совершенствования системы оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг.

### **8.1. Методологические подходы к оценке эффективности государственного управления**

В общем виде эффективность определяется как соотношение непосредственных результатов деятельности с затратами на их достижение. 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.

В теории оценки эффективности известна проблематичность оценки результатов функционирования многомерных систем, к которым относится государственное управление. При оценке эффективности деятельности органов государственной власти требуется принимать во внимание не только социальные результаты и затраты, но и такие факторы, как:

- ✓ профессионализм и компетентность, лидерские качества руководителя органа власти;



- ✓ система подбора, мотивации, профессионального развития и оценки деятельности государственных служащих;
- ✓ существующие административные регламенты;
- ✓ инновационные методики управления;
- ✓ система управления качеством предоставляемых услуг;
- ✓ подотчетность органа власти.

На протяжении последнего десятилетия в международной практике были апробированы ряд методик и интегральных показателей оценки эффективности государственного управления.

В качестве примеров интегральных показателей можно привести показатели государственного управления GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), WBES (World Business Environment Survey), индекс восприятия коррупции, индекс экономической свободы, индекс непрозрачности, а также различные показатели эффективности государственного управления, измеряемые на основе обследований государственных служащих и населения.

Среди методик оценки деятельности органов власти заслуживает внимания Модель оценки менеджмента в организациях, финансируемых из государственного и муниципального бюджета (Common Assessment Framework – CAF). CAF позволяет государственному органу или организации самостоятельно осуществить оценку и разработать меры по улучшению своей деятельности. Самооценка деятельности производится по девяти разделам, первые 5 из которых относятся к блоку «Средства», а остальные – к блоку «Результаты»:

1. Лидерство;
2. Стратегия и планирование;
3. Управление человеческими ресурсами;
4. Партнеры и ресурсы;
5. Управление процессами и изменениями;
6. Потребители;
7. Служащие;
8. Общество;

## 9. Ключевые результаты.

Следует отметить, что 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. В частности, при проведении оценки результативности рекомендовалось провести расчет и анализ динамики следующих аналитических показателей:

- ✓ экономическая эффективность, под которой понимается соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, полученных и планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с затратами на их достижение;
- ✓ общественная эффективность, под которой понимается соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения) по отношению к непосредственным показателям деятельности;
- ✓ общественно-экономическая эффективность, под которой понимается соотношение величины достигнутого и планируемого в результате решения тактической задачи

конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение.

Таким образом, понятие «эффективность деятельности» имеет специфику в контексте государственного управления и представляет определенные сложности для расчета. 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. Вместе с тем, успешно апробированные на практике результаты лучшей зарубежной и российской практики оценки деятельности органов государственного управления целесообразно учесть при совершенствовании системы оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора и подведомственных ему органов и организаций.

## **8.2. Показатели оценки эффективности деятельности Роспотребнадзора**

С целью создания условий для эффективного управления в рамках бюджетирования, ориентированного на результаты, в 2008 году в структуре Роспотребнадзора была внедрена Система оценки деятельности подведомственных органов и учреждений, определившая основные требования к показателям оценки эффективности:

- ✓ объективность;
- ✓ адекватность (соответствие показателя реальным задачам деятельности);
- ✓ измеряемость (возможность получения качественной или количественной оценки для проведения сравнительного анализа);
- ✓ ориентированность на конечные результаты деятельности;
- ✓ чувствительность к происходящим в системе переменам;
- ✓ устойчивость к малым изменениям исходных данных;
- ✓ синтетичность (отражение в совокупности всех существенно важных направлений деятельности системы).

Показатели оценки эффективности деятельности структурных подразделений и специалистов Роспотребнадзора подразделяется на две группы – показатели непосредственного результата и показатели конечного результата.

Примерами показателей непосредственного результата, характеризующими работу органов и специалистов Роспотребнадзора в целом, являются следующие показатели:

- ✓ удельный вес обращений, заявлений, запросов, рассмотренных в соответствии с установленными законодательством сроками;
- ✓ выполнение утвержденного плана мероприятий по надзору;
- ✓ удельный вес вынесенных административных мер к количеству проведенных мероприятий по надзору (контролю);
- ✓ показатели удельного веса применяемых в административной практике составов административных правонарушений.

К показателям конечного результата, характеризующим уровень защиты прав потребителей, в том числе и на рынке финансовых услуг, относятся, в частности, следующие показатели:

- ✓ удельный вес устраненных нарушений прав потребителей от числа выявленных при контрольной (надзорной) деятельности;
- ✓ удельный вес удовлетворенных исковых заявлений потребителей, по делам которых Роспотребнадзор участвовал с заключениями, в общем количестве дел, в которых Роспотребнадзор принял участие с заключениями;
- ✓ удельный вес удовлетворенных исковых заявлений Роспотребнадзора в защиту законных интересов неопределенного круга потребителей, в общем количестве поданных в суды данных исков.

В сентябре 2013 года был также принят Приказ Роспотребнадзора № 656 «Об утверждении целевых показателей эффективности работы подведомственных Роспотребнадзору учреждений и критериях их

оценки», в котором, тем не менее, специально не выделяются показатели оценки эффективности работы по защите прав потребителей финансовых услуг.

Результаты деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг в 2013 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:

- ✓ по результатам проведенных проверок Роспотребнадзором было выявлено 8 232 нарушения, что на 38% больше аналогичного показателя 2012 года, хотя количество проверок увеличилось всего лишь на 1%;
- ✓ с 2010 по 2013 год количество вынесенных постановлений о назначении административного наказания кредитным организациям увеличилось на 69%, а доля обжалованных ими постановлений уменьшилась на 16,8 п.п.;
- ✓ с 2010 по 2013 год на 10,3 п.п. увеличилась доля обращений потребителей банковских услуг (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 13,7% в 2013 году;
- ✓ с 2010 по 2013 год увеличилась доля проведенных административных расследований, закончившихся составлением протокола об административном правонарушении с 64% в 2010 году до 82% в 2013 году;
- ✓ доля удовлетворенных требований потребителей в общем количестве дел, по которым Роспотребнадзор участвовал в целях дачи заключения по делу, – в 2013 году в пользу потребителя было выиграно 82% таких дел (в 2012 году – 79%);
- ✓ за период 2010-2013 годов в сфере банковской деятельности доля вынесения судом второй инстанции

постановлений в пользу Роспотребнадзора в общем объеме предъявленных апелляционных жалоб на решения суда остается значительной – 81% в 2013 году (77% – в 2012 году);

- ✓ за 2013 год в пользу Роспотребнадзора в сфере банковской деятельности было вынесено 32 решения из 42, рассматриваемых судами третьей инстанции, или 76%, что является самым высоким значением показателя «доля судебных решений, вынесенных судами третьей инстанции в пользу Роспотребнадзора» с 2007 по 2013 год.

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 ООО «ФБК» в январе 2014 года в рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

Наибольшее (91%) количество положительных ответов касается позитивных изменений, связанных с повышением квалификации специалистов консультационных центров. Кроме того, 30 консультационных центров для потребителей отметили позитивные изменения в сфере информационно-коммуникационного обеспечения. Улучшение материально-технического обеспечения за прошедший год отметили 28 консультационных центров.

Текущую самооценку работы консультационного центра по консультированию и информированию потребителей финансовых услуг в сравнении с консультационными центрами в других регионах смогли провести 47 консультационных центров (65%). При этом большинство центров (68%) отметили, что консультационный центр работает удовлетворительно (без явных достижений и недостатков), а 15 центров оценили, что консультационный центр работает хорошо (входит в число лучших консультационных центров России).

Меньшее число консультационных центров (44%) провело самооценку своей деятельности в сравнении с региональными общественными объединениями потребителей. Число центров отметивших, что они работают на уровне региональных общественных объединений потребителей, составляет 56%. 14

консультационных центров оценили свою деятельность как более эффективную в сравнении с деятельностью региональных общественных объединений потребителей (44%).

К наиболее актуальным проблемам, связанным с консультированием потребителей финансовых услуг, консультационными центрами были отнесены дефицит квалифицированных специалистов для работы с финансовыми организациями, дефицит профильных знаний для работы с финансовыми организациями и дефицит единых ведомственных документов по консультированию и информированию потребителей финансовых услуг.

Таким образом, 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. Ключевые направления совершенствования системы оценки эффективности**

В настоящее время в отчетности о деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций (показатели оценки эффективности деятельности) насчитывается свыше 100 показателей, из которых примерно 56 показателей могут иметь отношение к защите прав потребителей финансовых услуг.

Ряд показателей нуждается в уточнении с учетом следующих методических положений:

- ✓ показатели оценки эффективности должны исключать нечеткие формулировки, например, «количество методических материалов», и неоднозначные толкования результатов деятельности. Например, показатель «количество обращений граждан в территориальные органы Роспотребнадзора по вопросам защиты их прав на рынке финансовых услуг» может свидетельствовать как об активной работе территориального органа, так и о недостаточном уровне финансовой грамотности населения, вызванной, в частности, слабой

просветительской работой этого территориального органа;

- ✓ предпочтительным является использование не абсолютных, а относительных показателей оценки, а именно удельных весов (долей) в общем количестве (структурные показатели), показателей количества в определенных единицах измерения в расчете на одного государственного гражданского служащего или работника бюджетного учреждения (показатели условной производительности труда), а также количества в определенных единицах измерения в расчете на 10 тысяч жителей (региональные показатели).
- ✓ система показателей оценки деятельности должна включать понятия «показатели непосредственных расходов (outputs)» и «показатели конечных результатов (outcomes)», широко используемые в зарубежной практике оценки результатов деятельности органов власти.

Кроме того, система показателей оценки деятельности в системе Роспотребнадзора должна охватывать все аспекты деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, при этом следует четко сформулировать понятие «соответствующие единицы измерения» (например, методический материал, информационный материал и др.), включая направления:

- ✓ рассмотрение обращений потребителей финансовых услуг;
- ✓ информирование населения, органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- ✓ проведение контрольно-надзорных мероприятий в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг;
- ✓ административная и судебная практика в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг;
- ✓ досудебное урегулирование споров для защиты прав потребителей финансовых услуг.

В перспективе система показателей оценки деятельности органов и организаций в структуре Роспотребнадзора должна учитывать результаты социологических обследований, характеризующих удовлетворенность потребителей финансовых услуг результатами деятельности Роспотребнадзора и повышение уровня финансовой



грамотности. В настоящее время подобные исследования на регулярной основе в системе Роспотребнадзора, как и в других государственных органах исполнительных не практикуются в связи с жесткими бюджетными ограничениями.

В рамках Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» проведено социологическое исследование по оценке базовых значений уровня финансовой грамотности населения в Российской Федерации (репрезентативно по 3 целевым группам в целом по России и в трех пилотных регионах) и планируется определение изменения уровня финансовой грамотности населения посредством проведения второго раунда социологического исследования. В этой связи уместно, как показательный пример, привести результаты опроса общественного мнения в одном из пилотных регионов Проекта.

*Справочно: В конце 2012 года (с подведением результатов в 2013 году) Институтом экономических и социальных исследований (ИЭСИ) был проведен опрос «Индикаторы и оценки финансовой грамотности населения Волгоградской области». Исследование детально рассматривало предпосылки повышения финансовой грамотности населения региона, включая основные макроэкономические индикаторы.*

*Особый интерес опроса вызывает системный подход к его проведению, который затрагивает социокультурный, нормативный и позитивный метод. Посредством указанных приемов ИЭСИ произвел расчет базовых показателей (эмпирических индикаторов и социологических шкал) уровня финансовой грамотности населения субъекта Федерации в разрезе каждого подхода.*

*С социокультурной позиции большая часть населения области обладает определенными знаниями в области финансов, однако не имеет желания к самостоятельному повышению уровня грамотности в данном аспекте и надеется, прежде всего, на государство.*

*В рамках нормативного подхода был сделан вывод о том, что наиболее слабыми знаниями жители региона обладают в области*

пенсионного обеспечения, а наиболее сильными – в отношении мошенничества. 52,3% населения либо не сталкивалась с мошенническими действиями либо не понесла никаких потерь при их возникновении.

Второе место занял ответ о получении сообщений с просьбой от незнакомцев положить деньги (33,8%). При этом самым распространенным ответом при возникновении спора с финансовой организацией было обращение в суд (54,9%).

Обращались в Комитет по защите прав потребителей только 19,1% опрошенных. Осведомленность респондентов о пенсионной реформе, как и о методах повышения пенсий и способах распоряжения пенсионным капиталом невысока согласно результатам исследования.

Поэтому усиление государственной информационной кампании в данном отношении неизбежно. Вместе с тем неуклонно растет число новых видов мошенничества в финансовой сфере: закрытые бизнес-клубы, системы финансовой взаимопомощи и прочие.

Позитивный подход показывает, что среднестатистический житель региона при условии использования одной финансовой услуги хотел бы узнать больше только об еще одной услуге.

Комплексный индикатор оценки финансовой грамотности показывает, что наряду с позитивными происходят негативные изменения.

Так, число респондентов, которые не относят себя к финансово грамотным, снизилось на 3%, но на 6,4% сократилось и число людей, которые знают о способах распоряжения пенсионными накоплениями и на 8,1% возросло количество населения, не осведомленного о сути пенсионной реформы. На 16,5% выросла доля тех, кто не пользуется заемными средствами, но всего лишь на 4% выросла доля не имеющего сбережений населения. На 12,2% стало меньше людей, которые экономят на покупках. На этом фоне произошло снижение интереса населения к основным финансовым услугам. Вместе с тем, выросла доля населения, придерживающаяся мнения, что государство усиливает меры по повышению финансовой грамотности граждан.

*ИЭСИ отмечает следующие причины изменения показателей финансовой грамотности: агрессивный маркетинг финансовых институтов, наличие временного лага между получением знаний и началом их применения, восприятие экономической ситуации как преодоление кризиса, незыблемость социальных обязательств государства.*

*По результатам исследования на основе факторного анализа были определены 3 группы населения, в отношении которых будет проводиться информационная кампания.*

*Первая группа представляет собой необеспеченных граждан, не считающих себя финансово грамотными, делающих мало сбережений, не имеющих доходов помимо заработной платы или пенсии, тратящие свой доход по большей части на продукты питания. Это 36,7% женщин, 51,8% людей в возрасте старше 55 лет с неполным средним образованием (52,8%). Вторая группа, так называемый средний класс, считает себя финансово грамотными, информированные о финансовых услугах и институтах, отстаивают свои права при возникновении споров, редко берут займы. Это люди 20-34 лет (44,1%) и 35-54 лет (41,8%), с высоким уровнем образования (48,7%) и средним уровнем обеспеченности (денег хватает на питание и одежду и как минимум на бытовую технику). Третья группа охватывает обеспеченных граждан с благополучным материальным положением (как минимум на бытовую технику), которые редко обращают внимание на цену и относят финансовые знания скорее к бесполезным, редко борются за свои права при спорах с финансовыми организациями. Это мужчины (38,4%), а также люди 16-19 лет.*

Представляется, что результаты подобных социологических обследований, характеризующих удовлетворенность потребителей финансовых услуг результатами деятельности Роспотребнадзора и повышение уровня финансовой грамотности, могут представлять наилучшую оценку конечных результатов деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг.

Следует также отметить, что в конце 2013 года в рамках реализации Проекта Минфина России и МБРР «Содействие

повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» Роспотребнадзор при содействии консультантов ООО «ФБК» приступил к разработке системы показателей оценки деятельности консультационных центров для потребителей. После апробации в выбранных пилотных регионах Проекта указанные показатели послужит основой для построения понятного и транспарентного рейтинга консультационных центров для потребителей в зависимости от достигнутых ими результатов.

**Таким образом, совершенствование системы оценки эффективности деятельности в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг является актуальным для анализа результатов работы Роспотребнадзора в целом, сравнения результатов работы органов и организации в системе Роспотребнадзора, оценки степени достижения стратегических целей и решения тактических задач и, как следствие, повышения эффективности деятельности Роспотребнадзора, а также подведомственных ему органов и организаций.**

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

Происходящие в Российской Федерации позитивные изменения в сфере защиты прав потребителей являются свидетельством объективно обусловленного осознания обществом и государством той важной роли, которую играют потребители в эффективной социально-ориентированной рыночной экономике. Защита прав потребителей, в том числе и потребителей финансовых услуг, реализуется на системной основе: сформирована достаточно эффективная система защиты прав потребителей финансовых услуг, ключевая роль в которой принадлежит федеральному государственному надзору в области защиты прав потребителей, осуществляемому Роспотребнадзором.

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, при этом действующая система нормативных правовых актов в области защиты прав потребителей в целом соответствует требованиям Руководящих принципов по защите интересов потребителей, принятых резолюцией 39/248 Генеральной Ассамблеи ООН 9 апреля 1985 года;
- ✓ все проводимые Роспотребнадзором мероприятия находятся в русле развития международного сотрудничества в сфере 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;

- ✓ динамично развивается взаимодействие Роспотребнадзора с федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственными регуляторами финансового рынка и общественными организациями потребителей по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, повышения уровня финансовой грамотности населения и расширения доступности финансовых услуг;
- ✓ Роспотребнадзор выступает активным участником масштабного Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».

В течение 2013 года в адрес Роспотребнадзора и его территориальных органов было направлено 18 957 обращений граждан, касающихся нарушений их прав в сфере финансовых услуг, что на 22% больше аналогичного показателя 2012 года, при этом доля обращений потребителей финансовых услуг в общем объеме обращений, поступавших в Роспотребнадзор, остается незначительной (3,4%). В структуре обращений граждан наибольшую долю, как и в прошедшие годы, занимают обращения, касающиеся нарушений прав потребителей банковскими организациями (80% всех обращений). В прошедшем году значительно увеличилось и количество обращений в Роспотребнадзор граждан, недовольных оказанными услугами страховыми и микрофинансовыми организациями (в 3 и 2 раза соответственно).

Результаты деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг за прошедший год свидетельствуют о позитивных изменениях. В частности, с 2010 по 2013 год количество вынесенных постановлений о назначении административного наказания кредитным организациям увеличилось на 69%, а доля обжалованных ими постановлений уменьшилась на 16,8 п.п.; за этот период возросла доля обращений потребителей банковских услуг (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 13,7% в 2013 году; доля удовлетворенных требований потребителей в общем количестве

дел, по которым Роспотребнадзор участвовал в целях дачи заключения по делу – в 2013 году в пользу потребителя было выиграно 82% таких дел (в 2012 году – 79%); в прошедшем году в пользу Роспотребнадзора в сфере банковской деятельности было вынесено 32 решения из 42, рассматриваемых судами третьей инстанции, или 76%, что является самым высоким значением показателя «доля судебных решений, вынесенных судами третьей инстанции в пользу Роспотребнадзора» с 2007 по 2013 год.

Ближайшие перспективы укрепления системы защиты прав потребителей финансовых услуг в России во многом определяются складывающимися тенденциями развития финансового рынка, которое будет происходить в условиях неопределенности перспектив развития мировой экономики. Имеющиеся прогнозы и сценарии в основном предполагают низкие темпы экономического роста в развитых и развивающихся странах, сохранение долговых проблем в ряде развитых стран, неустойчивость конъюнктуры зарубежных финансовых рынков малопредсказуемые изменения геополитической ситуации<sup>64</sup>. Для России реализация этих сценариев может привести к умеренному снижению спроса и цен на ее основные сырьевые экспортные товары, замедлению экономического роста и сохранению высокой волатильности индикаторов внутреннего финансового рынка.

В сложных макроэкономических условиях могут проявиться такие негативные тенденции, как сокращение инвестиций в основной капитал, снижение реальных доходов физических лиц и уменьшение спроса на потребительском рынке. В связи с этим крайне вероятными являются риски для потребителей финансовых услуг, связанные, с одной стороны, с динамичным развитием финансового рынка России, появлением сложных и разнообразных финансовых услуг, конкурентной борьбой финансовых организаций за потребителей на фоне торможения экономического роста и, 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:

---

<sup>64</sup> Доклад подготовлен по итогам 2013 год и не учитывает геополитические события весны 2014 года.

- ✓ 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 2013 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 системного механизма актуализации принятых нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг;
  - разработка механизма общественного и профессионального обсуждения проектов законодательных и нормативных правовых актов («О финансовом уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», «О деятельности по взысканию просроченной задолженности», «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования реабилитационных процедур, применяемых в отношении гражданина-должника» и др.) для наиболее полного учета обоснованных замечаний и предложений;
  - разработка механизма оценки результатов правоприменительной практики для внесения изменений и дополнений в действующее законодательство по защите прав потребителей;
- ✓ совершенствование взаимодействия Роспотребнадзора с Банком России и федеральными органами исполнительной власти в рамках реализации единой государственной политики по защите прав потребителей финансовых услуг, в том числе:

- выработка согласованной позиции по вопросам организации предоставления финансовых услуг гражданам в целях своевременного недопущения нарушения законных прав и интересов потребителей;
  - 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;
  - разработка согласованных предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в области защиты прав потребителей финансовых услуг;
  - совершенствование сотрудничества на региональном уровне.
- ✓ совершенствование взаимодействия Роспотребнадзора с государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере защиты прав потребителей, в том числе и финансовых услуг, в том числе:
- разработка лучшей практики принятия и реализации региональных программ по защите прав потребителей, а также комплексной оценки участия различных организаций в реализации мероприятий региональной программы, принятия нормативных правовых актов во исполнение региональной программы, организации контроля за ходом реализации региональной программы в целом и ее отдельных мероприятий, роли координирующих органов в реализации региональной программы, результатов реализации программы и их влияния на

- положение потребителей в регионе;
- 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;
  - 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;
- ✓ совершенствование деятельности Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг, в том числе:
- создание и внедрение эффективного механизма проверки финансовых организаций и усиления административной ответственности по результатам выявленных нарушений законодательства;
  - создание и внедрение эффективного механизма досудебного урегулирования конфликтных ситуаций участников финансового рынка и потребителей финансовых услуг, в том числе и с учетом положений Федерального закона «О медиации» и рассмотрение возможностей создания корпуса профессиональных медиаторов в территориальных органах Роспотребнадзора и консультационных центров для потребителей;
  - разработка и внедрение эффективного механизма мониторинга и оценки эффективности результатов деятельности территориальных органов Роспотребнадзора и консультационных центров для потребителей;
- ✓ совершенствование просветительской деятельности Роспотребнадзора в рамках защиты прав потребителей финансовых услуг, в том числе:
- разработка и внедрение эффективных механизмов и

- стандартов взаимодействия со СМИ для пропаганды финансовых знаний;
- разработка и внедрение современных форм пропаганды финансовых знаний, дифференцированных для различных групп населения (молодежи, пенсионеров) с учетом результатов реализации Проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации»;
  - ✓ улучшение внутреннего взаимодействия Роспотребнадзора в сфере осуществления основной 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 работы территориальных органов Роспотребнадзора и консультационных центров для потребителей в субъектах Российской Федерации (стандартов потребительского консультирования, стандартов размещения информации для потребителей в общественных приемных, стандартов размещения информации на официальных сайтах и др.);
    - улучшение методического и 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;
- распространение и пропаганда лучшей региональной практики в ведомственных информационных ресурсах и на региональных семинарах-совещаниях;
- ✓ повышение информатизации основной деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей, в том числе:
- внедрение государственных информационных ресурсов в запланированном объеме, доступных потребителям финансовых услуг 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:
- 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»;
  - разработка и внедрение систем материальной заинтересованности государственных гражданских служащих и работников подведомственных бюджетных учреждений по результатам их деятельности;

- создание условий для укрепления финансового состояния консультационных центров для потребителей на основе внедрения практики государственных заданий по консультированию и информированию потребителей финансовых услуг.

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

**Очередной публичный доклад Роспотребнадзора о защите прав потребителей в финансовой сфере является ответом на современные вызовы развития мировой экономики, а опыт его подготовки подтверждает актуальность общественного обсуждения проблем защиты прав потребителей финансовых услуг и их решения в ближайшие годы, в том числе и в рамках участия Роспотребнадзора в Проекте Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».**