

Ключевые слова:

финансовые услуги,
расширение доступа к услугам,
защита прав потребителей,
ответственное финансирование

Л. Ю. Рыжановская, к. э. н.,

вед. науч. сотр. Центра финансовой политики НИФИ
(e-mail: lryzhanovskaya@mail.ru)

Механизм правовой защиты потребителей финансовых услуг

Лозунг «Финансовые услуги для всех» в настоящее время стал особенно популярен. Этому способствовало в первую очередь осознание зависимости материального благополучия не только от высоких заработков, но и от доступности денежных ресурсов. Заявление «Большой двадцатки» (G20) о том, что неравномерный доступ населения к финансовым услугам может быть причиной неравенства в доходах и медленного экономического развития стран, вывело задачу расширения доступности этих услуг в разряд актуальных мировых проблем.

Финансовые услуги как потребительская категория максимально приближены к частной жизни. Системное единство финансов с жизнедеятельностью людей создает основу для их социализации. Социальные финансы — новое прогрессивное направление науки и динамически развивающаяся область финансовой системы, непосредственно связанная с личными финансами и сбережениями домохозяйств. Именно усиление роли финансовых услуг в решении проблем бедности, социальной несправедливости (оборотная сторона дифференциации в доходах) делает столь актуальной проблему слабой вовлеченности отдельных социальных групп в финансовую систему.

ДОСТУПНОСТЬ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

Под доступностью подразумевается не количественная обильность услуг, без адекватных оценок риска. Их массовое потребление — это снятие барьеров только для разумного потребления блага, т. е. обеспечение роста рынка услуг за счет качественного совершенствования среды и самих участников.

Доступность, таким образом, можно определить как отсутствие во внешней среде и внутреннем мире человека ограничений на возможность разумного (грамотного) потребления финансовых услуг с пользой для себя и общества. Разумный потребитель не служит марионеткой рекламных компаний, а представляет

собой сложное социальное образование — личность, идентификация и самоопределение (вектор развития) потребительских привычек которой соотносятся с целевым назначением (сутью) финансовых продуктов.

Люди с низкими доходами, чей материальный и социальный статус не соответствует стандартным требованиям к потенциальным потребителям финансовых услуг (по параметрам минимальности взноса во вклад, наличия кредитной истории, залога; идентификации личности), пополняют так называемые маргинальные группы, или группы исключенных из доступа к данному благу. Такие группы существуют во всех обществах. Относительно их на международном уровне разработаны такие индикаторы доступа к банковским услугам, как физический доступ, ценовая доступность, право на получение услуг. Маргинальные группы, по мнению Всемирного банка, должны стать объектом специально организованной социальной защиты со стороны государства.

Кроме проблем общего доступа существует отдельная проблема инклюзивного доступа для групп с более высокой степенью риска¹. Необходимость обеспечения максимально широкого охвата населения финансовыми услугами получила название финансовой инклюзивности.

Меры государственной политики по расширению доступности финансовых услуг должны быть направлены на такое изменение информационного и институционального состояния внешней среды, которое наиболее эффективным образом рационализировало бы как сознание, так и поведение населения в отношении их потребления. Поиск таких мер воздействия, собственно, и составляет сейчас главную проблему. В настоящее время, как считают эксперты Всемирного банка, «можно дать лишь приблизительные рекомендации по разработке политики, способствующей расширению доступа к финансам»².

Финансовую среду, структурированную таким образом, что она предоставляет доступ к финансам только состоявшимся и процветающим и отказывает перспективному мелкому предпринимателю или талантливому юноше из бедной семьи, нельзя назвать благоприятной. Ограничительный доступ — фактор сохранения бедности, когда возможность выхода из бедности и проявления предпринимательских инициатив жестко лимитируется.

Финансовая среда, предоставляющая необходимые финансовые услуги не для всех, не рационализирует человеческие потребности, а стимулирует девиантное поведение, заставляя активных людей обращаться в неформальные финансовые структуры, и тем самым увеличивает влияние последних. В то время как, по данным Всемирного банка, «размах неформальных финансов имеет обратную зависимость от интенсивности формальных финансов... как бы ни были распространены и богаты неформальные финансы, они не являются совершенным заменителем отлаженной формальной финансовой системы с ее способностью к мобилизации средств и объединению рисков в широких масштабах»³.

Особой заслугой лидеров G20 в продвижении идеи всеохватывающей финансовой системы можно считать создание экспертной группы по расширению доступности финансовых услуг, которая разработала и представила набор принципов для инновационного расширения доступа. На саммите в Сеуле в ноябре 2010 г. Принципы инновационной финансовой доступности, знаменующие новый (с учетом уроков

¹ Инклюзия в данном случае трактуется нами как попытка дать людям, чей материальный и социальный статус не соответствует традиционным требованиям формальной финансовой системы, шанс стать рациональными потребителями финансовых услуг.

² Демиргуч-Кунт А. Финансовые услуги для всех? Стратегии и проблемы расширения доступа / Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишерз, 2011. — С. 42.

³ Финансирование роста: выбор методов в изменчивом мире / Пер. с англ. — М: Весь Мир, 2002. — С. 74.

мирового финансового кризиса 2008 г.) подход к обеспечению финансовой стабильности и защиты прав потребителей, были рассмотрены лидерами G20 и затем одобрены в том же году уже на саммите в Канаде. Следует особо подчеркнуть, что расширение охвата финансовыми услугами стало неотъемлемой частью обновленной концепции роста поступательного мирового развития⁴ и новой философии международного финансово-экономического сотрудничества как примера посткризисного видения глобальных финансовых проблем. Их решение потребует глубокой перестройки элементов существующего финансового миропорядка на уровне как международных финансовых организаций, так и реформ внутри стран. Реализация Принципов инновационной финансовой доступности при этом должна способствовать созданию благоприятной законодательной и нормативно-правовой среды для повышения доступа к финансовым услугам.

Задача повышения доступности финансовых услуг должна ставиться как в отношении продвижения институтов, предоставляющих услуги различным категориям населения на всех (даже отдаленных) территориях, и технологий их предоставления, так и в отношении качества продуктов и услуг. Финансовые услуги должны привлекать покупателей прежде всего своими потребительскими качествами, законностью и честностью порядка их приобретения.

ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Регулирование защиты прав потребителей во всем мире расценивается как важнейшее условие расширения доступности финансовых услуг. Действительно, если права потребителей услуг в микрофинансовых организациях, права вкладчиков в банках и инвесторов на фондовых рынках не будут надежно защищены, то невозможно добиться доверия и широкого использования людьми возможностей, открываемых финансовой системой. Кроме того, исследования мировой практики «высвечивают наличие связи между защитой прав потребителей финансовых услуг и стабильными эффективными рынками»⁵.

Моральные аргументы в пользу защиты прав потребителей во всех без исключения секторах финансовой сферы базируются на едином постулате — между знаниями потребителей и пониманием финансовых продуктов кредиторами и заемщиками отсутствует баланс. Защита потребителей объединяет комплекс регулятивных требований, направленных на ограничение недобросовестных действий со стороны производителей финансовых продуктов, и мер, помогающих клиентам принимать разумные финансовые решения, знать свои права и уметь ими пользоваться.

Повышенное внимание международного сообщества к вопросам защиты в микрофинансовой сфере вызвано тенденциями к ее коммерциализации, что открывает рынок организациям, которые в меньшей степени интересуются принципами социальной ответственности. Кроме того, в микрофинансовой сфере отмеченный выше дисбаланс проявляется наиболее остро в связи с тем, что низким доходам обычно сопутствует общая неграмотность граждан. С точки зрения защиты малообеспеченные слои населения более уязвимы из-за серьезности последствий их финансовых действий, которые могут привести к утрате не только доходов, но и возможности потребления.

⁴ Новая концепция роста мировой экономики и социального прогресса, получившая название «Сеульский консенсус», считается альтернативой предыдущего эталона нелиберального развития — «Вашингтонского консенсуса».

⁵ Брикс Л., Макки К. Регулирование защиты прав потребителей в регионах с ограниченным доступом к финансовым услугам: возможности для содействия ответственному финансированию // CGAP. — 2010. — № 60.

Оправданное беспокойство регулирующих органов во всем мире вызывает и резкое усложнение самих финансовых продуктов. Наглядный пример — распространение разнообразных дебетовых и кредитных платежных пластиковых карт с множеством схем начисления процентов и комиссий. Регуляторы в США также отмечают, что нарастающей тенденцией в финансовой сфере — намеренно «сделать продукт или услугу более трудной для понимания потенциальных клиентов»⁶. Расширение финансового сервиса без одобрения и учета нужд, а главное, понимания со стороны клиента стало в последнее время повсеместным явлением.

Защита потребителя в эпоху технологических инноваций, коммерциализации и усложнения финансовых продуктов требует более взвешенного подхода со стороны регулирующих органов. Адекватный потребностям экономического развития механизм защиты вкладчиков (как элемент пруденциального надзора за банковским сектором) и потребителей (как элемент непруденциального контроля) должен обеспечить всем клиентам соблюдение их законных прав, не ставя при этом непроходимого заслона инновациям и расширению доступности финансовых услуг.

Законные потребительские права, которые необходимо защищать, остаются неизменными со времен, когда они были впервые провозглашены в марте 1962 г. Дж. Ф. Кеннеди в Послании к Конгрессу США:

- Право на безопасность, или, в приложении к рынку финансовых услуг, на определенные гарантии и компенсацию потерь.
- Право на информацию, или на полное раскрытие информации об истинном назначении и качестве финансовой услуги.
- Право на выбор, или на объективное сравнение разных предложений финансовых организаций по важнейшим параметрам качества финансовой услуги: цене и степени риска.
- Право быть услышанным, или право на подачу жалобы и ее оперативное и объективное рассмотрение со стороны уполномоченных на это органов и последующий учет мнения потребителя при формировании финансовой политики, совершенствовании механизма защиты прав потребителя.

ОТВЕТСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

Механизм защиты прав потребителей включает три ключевые линии защиты, каждая из которых имеет свой набор мер, направленных на достижение ответственного финансирования. Ответственное финансирование Л. Брикс и К. Макки, эксперты Консультативной группы по оказанию помощи малоимущим (Consultative Group to Assist the Poor — CGAP) определяют как «оказание розничных финансовых услуг на принципах прозрачности и справедливости»⁷.

Первая линия защиты, безусловно, — хорошо информированный потребитель. Сейчас многие не только развитые, но и развивающиеся страны — приверженцы движения в массы финансовой грамотности. Соответствующие стратегии и программы, частично или полностью финансируемые правительством, помогают потребителям лучше понимать смысл и назначение финансовой индустрии, учат грамотно задавать вопросы и находить продукты, соответствующие их потребностям. Эти программы не принесут результата в упрочении механизма защиты прав потребителей, если не

⁶ Бернанке Б. Ш. Финансовые инновации и защита потребителя / Бюлетень «FEDSPEAK» (<http://www.fedspeak.ru/090417-Bernanke%20-%20Fin%20Innovation.htm>).

⁷ Брикс Л., Макки К. Регулирование защиты прав потребителей в регионах с ограниченным доступом к финансовым услугам: возможности для содействия ответственному финансированию // CGAP. — 2010. — № 60.

будут строиться на объективных исследованиях того, как люди в данном обществе воспринимают свои возможности и принимают финансовые решения.

Государственные программы повышения финансовой грамотности помогают расширить возможности человека воспринимать информацию, но они не отменяют поиска наиболее правильных способов и правил ее раскрытия для потребителя. Новые формы раскрытия информации, прежде чем стать регулятивной нормой, должны в каждой стране пройти этап тестирования и апробации. Заимствование любых, даже очевидных методов и приемов редко бывает уместным ввиду различия культурных, правовых и экономических условий. Способность регулирующих органов конкретной страны при вводе законодательных новшеств осуществлять надзор за их выполнением также имеет принципиальное значение для влияния механизма защиты прав потребителя на расширение доступа к финансовым услугам.

Защита потребителей в рамках проведения пруденциального и непруденциального надзора базируется на создании комплекса норм, обязательных для соблюдения финансовыми организациями. Анализ, проведенный специалистами CGAP, показывает, что поведение поставщиков финансовых услуг, независимо от компетентности и уровня доходов клиентов, должно отвечать трем основным принципам:

- четкое раскрытие ключевой информации до, во время и после осуществления сделки;
- справедливое и этическое отношение к клиентам;
- обеспечение возможности обращения за помощью при разрешении споров.

Нормативно-надзорная система, построенная на основе этих принципов, выступает **второй линией** защиты прав потребителей финансовых услуг. Международные организации, разрабатывающие проблемы доступа, более всего обеспокоены тем, чтобы принимаемые в ее рамках меры не мешали расширению доступности финансовых услуг и отвечали потребностям малообеспеченных (как следствие, малоопытных) потребителей; не приводили к тому, что ответственные поставщики услуг откажутся работать с этой категорией. Ведь центральная проблема, с которой сталкиваются такие потребители, — ограниченный выбор качественных официальных финансовых услуг, необходимых для помощи в трудных жизненных ситуациях. Поэтому меры защиты прав потребителей, провоцирующие полный (не в теневой сектор) уход с рынка безответственных поставщиков, нельзя расценивать как ущерб для реализации целей расширения доступа.

С точки зрения обеспечения ответственного финансирования малообеспеченных лиц сегодня наиболее актуальны два непруденциальных положения о защите интересов потребителей:

- честное кредитование, или предоставление заемщикам точной, сопоставимой и открытой информации о стоимости и условиях займа;
- защита заемщиков от практики недобросовестного кредитования и возвращения средств, связанного со злоупотреблениями, в частности так называемого чрезмерного, или хищнического, кредитования.

Введение нормативно регулируемых правил защиты потребителей через повышение издержек и изменение условий деятельности поставщиков услуг неизбежно оказывает позитивное влияние и на доступ малоимущих к финансовым услугам. Поэтому целесообразность и приоритетность введения любых правил должны прежде всего опираться на оценку стадии развития рынка. Эксперты CGAP рекомендуют в первую очередь внедрить меры честного кредитования как менее сложные и затратные в плане их реализации и для регулирующих органов и для микрофинансовой отрасли.

Однако прежде чем узаконить те или иные нормы защиты потребителей финансовых услуг, регуляторы должны выявить наиболее эффективные форматы раскрытия информации для конкретного общества с его многовековыми традициями и уровнем

финансовой культуры, руководствуясь тем, что «чем меньше, как правило, означает, тем лучше»⁸. Прежде чем пересмотреть положения закона США «О добросовестном раскрытии информации», Федеральной резервной системе потребовалось провести тестирование в нескольких фокус-группах, чтобы понять наилучший алгоритм подачи и раскрытия информации, необходимой потребителям.

В базовый пакет, следуя лучшим образцам мировой практики, стоит включить следующий комплекс мер раскрытия информации:

- требование к кредитору отобразить в договоре общую стоимость займа в виде стандартного расчета процентной ставки, такой как годовая фактическая процентная (EIR) или процентная в годовом исчислении (APR), что позволит потребителю выбрать лучшие для него услуги на основе сравнения;
- требование о раскрытии информации об общих сборах финансовой организации, процедурах принятия и рассмотрения жалоб, компенсационных механизмах (если они присутствуют);
- требование о подаче сведений в договоре на доступном языке, с использованием соответствующего шрифта и интервала для удобства прочтения каждого слова;
- назначение внутреннего ответственного за рассмотрение и принятие мер по жалобам клиентов;
- установление обязанности по размещению сведений о юридическом и нормативно-правовом статусе поставщика финансовых услуг на видном месте в его офисе;
- раскрытие положений регулирования поставщика в рекламе любого вида: сообщение о том, что его деятельность регулируется, а также название и адрес регулирующего органа;
- требования к конфиденциальности и защите информации о клиенте.

Как уже было отмечено выше, принимать нормативные меры по защите заемщиков от недобросовестной практики кредитования и компенсации средств, связанных с злоупотреблениями, CGAP рекомендует позднее, в рамках так называемого расширенного (дополнительного) пакета, когда достигнут эффект от мер базового пакета. Дело в том, что стандарты справедливого кредитования трудноопределимы, поэтому «задачу обеспечения методами регулирования справедливого отношения к потребителям финансовых услуг легче поставить, чем решить»⁹.

В расширенный пакет мер может быть включен следующий комплекс мер по защите от нечестного кредитования:

- законодательное закрепление правила «время на размышление», когда потребитель может аннулировать договор в течение установленного срока, и обязанности передавать сведения о заключенных договорах в бюро кредитных историй¹⁰;
- введение надзорного правила «осмотрительного кредитования», обязывающего заимодателей проводить оценку способности заемщика погасить заем¹¹;
- требование соответствия предлагаемых потребителю продуктов и услуг его нуждам на основе информации, предоставленной клиентом, и сведений из бюро кредитных историй; проведение адекватных потребностям клиента консультаций и рекомендаций;
- установление надзорного правила по проверке превышения предела отношения задолженности к доходу.

⁸ Брикс Л., Макки К. Регулирование защиты прав потребителей в регионах с ограниченным доступом к финансовым услугам: возможности для содействия ответственному финансированию // CGAP. — 2010. — № 60.

⁹ Там же.

¹⁰ Нередко чрезмерный долг образуется за счет одновременного займа сразу в нескольких финансовых организациях.

¹¹ При этом если суд признает, что правило «осмотрительного кредитования» не было соблюдено, иск заимодателя не удовлетворяется.

Комплексным способом решения вопросов, связанных с чрезмерной задолженностью, выступает принятие закона о банкротстве, прописывающего процедуру объявления неплатежеспособности физического лица. Но, как показывает мировая практика, такие процедуры в исключительно редких случаях доступны клиентам с низкими доходами. Способы защиты таких потребителей, связанные с банкротством, введением института омбудсмана и процедуры реструктуризации задолженности после независимого консультирования, CGAP расценивает как требующие более развитого рынка и более грамотных потребителей. К эффективной в отдаленной перспективе мере следует также отнести и повсеместное введение обязательного паспорта финансовой услуги, который актуален при готовности надзорных органов перейти от контроля над поставщиками финансовых услуг к контролю качества финансовых продуктов.

Механизм защиты потребителей не будет работать, если в нем отсутствует контроль и обеспечение исполнения нормативно-правовых актов, направленных на защиту прав вкладчиков и потребителей финансовых услуг. При этом санкции по принудительному обеспечению защитных правил должны соответствовать рискам, которые исходят от потребления различных видов услуг и продуктов. Так, риски по ипотечным продуктам не сопоставимы с рисками по потребительским займам, а риски банкротства крупного банка — с ликвидацией кредитного союза.

Нормативно-правовое регулирование деятельности финансовых учреждений, проводимое в рамках пруденциального надзора, в качестве основной меры защиты включает страхование вкладов. Сейчас на международном уровне возобновилась дискуссия о возможности страхования депозитов микрофинансовых организаций. В этой связи стоит отметить, что, несмотря на устоявшееся авторитетное мнение, направленное против страхования депозитов¹², последнее доказало свою способность сдерживать «набеги» на банки. Однако введение страхования вкладов даже для депозитной части микрофинансовой отрасли может вызвать большие проблемы. В связи с отсутствием надежных статистических данных по большому историческому периоду, трудно определить даже размер гарантийного фонда, не говоря уже о финансовой нагрузке на государство и доноров.

Ответственное финансирование как основа ответственных рынков финансовых услуг не может ограничиваться только созданием нормативно-надзорной системы государства и программ финансовой грамотности, поддерживаемых также государственными органами. Обеспечение ответственного финансирования связано с еще одной опорой — социально-ответственным бизнесом. Отраслевые кодексы поведения и стандарты выступают **третьей линией** защиты прав потребителей финансовых услуг. Она включает требования по подготовке поставщиками услуг кодексов или стандартов ответственного поведения, запрещающих мошенничество, обман, неправомерное использование личных данных. Кодексы должны быть опубликованы и доведены до сведения общественности через соответствующие средства массовой информации. Отраслевые ассоциации и саморегулируемые организации должны следить за их неукоснительным исполнением, а также совместно разрабатывать и применять минимальные критерии компетентности для сотрудников входящих в них финансовых организаций.

Основная задача государства в деле защиты прав потребителей финансовых услуг — это создание условий, обеспечивающих ответственное финансирование. Можно обобщить и обозначить три структурные основы (опоры), поддерживающие в рабочем состоянии все линии защиты прав потребителей, а значит, и сам механизм защиты.

¹² *Главный аргумент против страхования — оно поощряет неоправданно рискованное поведение как самих вкладчиков, так и менеджеров банка, что централизует и усиливает общий риск.*

Ответственное финансирование и защита прав потребителя



Источник: составлено автором.

До сих пор самым злободневным вопросом в совершенствовании механизма защиты потребителей финансовых услуг остается выбор конфигурации органов, способных наиболее эффективно осуществлять контроль и мониторинг положения в этой непростой области. В целом существуют два различных подхода:

— с опорой на саморегулирование индустрии, т. е. регулирование на основе добровольных кодексов поведения, которое согласуется с механизмом надзора и мониторинга соответствия таким кодексам, и при их нарушении исключение из ассоциации;

— с опорой на контроль, осуществляемый одним государственным агентством по защите потребителей или несколькими органами (часто включая Центральный банк и государственные органы надзора за финансовыми рынками), которые уполномочены следить за соблюдением соответствующего законодательства.

Каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки. Для регулирования защиты мелких вкладчиков, особенно при низкой зрелости микрофинансовой сферы и больших масштабах злоупотреблений, саморегулирование — неэффективная замена государственному контролю. Вопрос наиболее рационального сочетания этих двух подходов в контексте расширения доступа к финансовым продуктам требует обсуждения на международном уровне.

Библиография

1. Демиргуч-Кунт, А. Финансовые услуги для всех? Стратегии и проблемы расширения доступа / Пер. с англ. — М.: Альпина Паблишерз, 2011.
2. Финансирование роста: выбор методов в изменчивом мире / Пер. с англ. — М.: Весь Мир, 2002.
3. Бернанке, Б. Ш. Финансовые инновации и защита потребителя [Электронный ресурс] / Бюллетень «FEDSPEAK». — Режим доступа: <http://www.fedspeak.ru/090417-Bernanke%20-%20Fin%20innovation.htm>.
4. Брикс, Л., Макки, К. Регулирование защиты прав потребителей в регионах с ограниченным доступом к финансовым услугам: возможности для содействия ответственному финансированию // CGAP. — 2010. — № 60.