

О. Б. Дзюнь,
начальник відділу стратегії розвитку ринків фінансових послуг,
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

O. Dzyun

CONSUMER PROTECTION OF NON-BANKING FINANCIAL SERVICES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

У статті досліджуються основні проблеми захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг та визначаються шляхи реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг з метою недопущення порушення їх законних прав та інтересів.

The article considers the main consumer protection issues of non-bank financial services and identifies ways of reforming the system of consumer protection in financial services in order to prevent violation of their legitimate rights and interests.

Ключові слова: фінансові послуги, небанківський фінансовий сектор, споживачі фінансових послуг, система захисту, права споживачів, інформаційна прозорість, омбудсмен.

Key words: financial services, non-banking financial sector, consumers of financial services, system protection, consumer rights, information transparency, the ombudsman.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розвиток небанківського фінансового сектора є необхідною передумовою розвитку інших секторів економіки країни. Добре функціонуючий страховий ринок, розвинені небанківські кредитні установи, пенсійні фонди та інші фінансові установи сприяють стабільному та прогнозованому розвитку усіх економічних процесів у суспільстві. В економічно розвинутих країнах, акумулюючи значні обсяги коштів, небанківські фінансові установи слугують потужним джерелом інвестицій в економіку та займають вагомі позиції поряд з банківськими структурами. У багатьох країнах світу рівень розвитку небанківського фінансового сектора і фінансових ринків у цілому є індикатором зрілості ринкових відносин.

Разом з тим, у структурі українського фінансового сектора частка небанківського сегмента залишається невідповідно малою та не перевищує 8 % загального обсягу активів фінансових установ. Однією з причин такої ситуації є недовіра населення до небанківських фінансових інститутів, небажання використовувати їх як інструмент забезпечення збереження заощаджень та підвищення рівня добробуту, що зумовлено низьким рівнем фінансової обізнаності та слабким захистом прав споживачів під час отримання і використання небанківської фінансової послуги. Ось чому велика частка заощаджень населення знаходиться поза межами фінансового сектора країни.

Наслідком цього є неможливість активно використовувати вільні кошти населення як інвестиційні ресурси, що можуть спрямовуватися на розвиток економіки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вітчизняні науковці приділяють досить значну увагу різноманітним аспектам розвитку ринків фінансових послуг. Дана тема розглядається у працях Василика О.Д., Гальчинського А.С., Геєця В.М., Карліна М.І., Сохацької О.М., Школьника І.О. та багатьох інших. Разом з тим, у вітчизняних наукових працях питання захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг у системі державного управління ще не є об'єктом ґрунтовних досліджень. Водночас останніми роками даній темі присвячено багато уваги Програмою розвитку фінансового сектору (USAID/FINREP-II).

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення концептуальних напрямів реформування системи захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг з метою недопущення порушення їх законних прав та інтересів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Протягом останніх років спостерігається зростання кількості споживачів небанківських фінансових послуг та установ, що надають такі послуги. Так, якщо станом 01.01.2011 у Державному реєстрі фінансових установ налічувалося 1980 небанківських фінансових установ, то станом на 01.01.2013 їх кількість становила 2041. А у порівнянні з початком 2005 року кількість небанківських фінансових установ у Державному реєстрі фінансових установ зросла у півтора рази [1, 2].

Як свідчить досвід інших країн, стрімкий розвиток пропозицій ринків фінансових послуг в умовах недосконалої правової бази та відповідно недостатнього забезпечення захисту прав споживачів може призвести до недовіри до таких ринків і, як наслідок, зниження попиту на запропоновані ними послуги. У період фінансової кризи проблема захисту прав споживачів набула особливої гостроти і актуальності [3]. Тому більшість країн розробляють стратегії (концепції, програми) захисту прав споживачів фінансових послуг, метою яких є удосконалення системи захисту прав таких споживачів та забезпечення її ефективності, підвищення рівня фінансової грамотності та обізнаності населення.

На саміті "Великої двадцятки", який відбувся у Сеулі в листопаді 2010 року, голови держав висловили прохання, щоб Рада фінансової стабільності спільно з Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та іншими міжнародними організаціями вивчила варіанти зміцнення захисту прав споживачів та доповіла про результати на саміті у листопаді 2011 року. Під керівництвом ОЕСР були розроблені загальні принципи захисту прав споживачів фінансових послуг призначені для того, щоб допомогти країнам "Великої двадцятки" та іншим зацікавленим країнам підвищити захист прав споживачів фінансових послуг.

Принципи, схвалені міністрами фінансів та головами центральних банків на зустрічі країн "Великої двадцятки" 14 — 15 жовтня 2011 року, зводяться до таких:

- створення спеціальних законодавчих та регуляторних засад щодо захисту прав споживачів фінансових послуг;
- створення системи спеціальних органів щодо нагляду за захистом прав споживачів фінансових послуг;
- забезпечення відповідального, неупередженого та справедливого ставлення до всіх категорій споживачів фінансових послуг;
- забезпечення розкриття інформації та прозорості при наданні фінансових послуг;
- сприяння фінансовій освіті та обізнаності споживачів фінансових послуг у отриманні навичок, знань та впевненості щодо розуміння ризиків та можливостей, пов'язаних із фінансовими послугами;
- забезпечення відповідальної ділової поведінки осіб, які надають фінансові послуги, та їх уповноважених представників (агентів);
- забезпечення захисту грошових коштів та інших активів споживачів від шахрайства та зловживань;
- забезпечення захисту персональних даних та приватності споживачів фінансових послуг;
- створення ефективного механізму вирішення спорів щодо надання фінансових послуг;
- сприяння конкуренції у сфері надання фінансових послуг.

За висновками ОЕСР у всьому світі відслідковується посилення уваги до захисту прав споживачів фінансових послуг, яке пояснюється особливостями сучасних фінансових продуктів та послуг, які передбачають можливість істотного переключення ризиків, що виникають, саме на споживачів. Належний захист прав споживачів фінансових послуг повинен сприяти усвідомленню такими споживачами всіх умов надання фінансових послуг, рішення про отримання яких вони приймають, а також зниженню ризиків діяльності фінансових установ, поведінка яких на ринку є виваженою та економічно обґрунтованою.

Україна не стала винятком. Урядом прийняті акти, які забезпечують поступовий розвиток системи державного управління у частині захисту прав споживачів фінансових послуг, зокрема тих, які користуються послугами небанківських фінансових установ, а саме:

- розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 1026-р "Про схвалення Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні";
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.01.2010 № 135-р "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні";
- розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 № 867-р "Про схвалення Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки".

На сьогодні продовжується реалізація Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні. Водночас виклики, які постали наразі, вже не охоплюються реалізацією зазначеного докумен-

та та їх вирішення трансформувалося у Стратегію реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки [4].

Саме Стратегія реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки окреслює основні проблеми, які існують на сьогодні у сфері захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг, у тому числі тих, які користуються небанківськими фінансовими послугами, та підсумовує, що сучасний стан відносин між різними категоріями учасників ринків фінансових послуг в Україні не забезпечує повноцінного функціонування таких ринків, не може забезпечити їх сталого розвитку, не в повній мірі дотримуються загальні принципи захисту прав споживачів фінансових послуг, рекомендовані ОЕСР.

Так, система законодавчого забезпечення функціонування ринків фінансових послуг в Україні створена без урахування потреби захисту прав споживачів фінансових послуг. Базове законодавство щодо захисту прав споживачів на належному рівні не враховує особливості надання фінансових послуг, а нормативно-правові акти органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, містять лише окремі елементи захисту прав споживачів, і їх застосування є неефективним.

Інституційна інфраструктура щодо захисту прав споживачів фінансових послуг є недосконалою. В Україні цими питаннями окремо займаються: Національний банк України — для ринку банківських послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку — для ринків цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів); Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг — для інших ринків фінансових послуг; Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів, яка наділена відповідними повноваженнями щодо забезпечення захисту прав споживачів усіх видів продукції та послуг, у тому числі фінансових.

Наявні механізми вирішення конфліктів, які виникають між споживачами та надавачами фінансових послуг, є неефективними та потребують додаткових витрат. Практика прийняття судових рішень у сфері надання фінансових послуг є непослідовною, оскільки існують факти винесення судами діаметрально протилежних рішень за аналогічними позовами.

На ринках фінансових послуг в Україні спостерігається низький рівень інформаційної прозорості. Надавачі фінансових послуг не надають повної, достовірної, доступної та порівняльної інформації про вартість і умови надання таких послуг, пов'язані з ними ризики та переваги, тоді як споживачі фінансових послуг намагаються маніпулювати інформацією про власний фінансово-майновий стан та зобов'язання фінансового характеру з метою отримання таких послуг або уникнення пов'язаної з ними майнової відповідальності.

Крім того, результати проведених в Україні соціологічних досліджень свідчать про низький рівень фінансової грамотності та обізнаності громадян, які змушені самостійно здобувати знання щодо фінансових установ та послуг, що ними надаються. Населення недостатньою мірою володіє базовими основами фінансових знань і загальною інформацією про свої права та обов'язки як

споживачів фінансових послуг. Іноді фінансові установи використовують загальний низький рівень обізнаності населення щодо фінансових послуг для перекладення більшості всіх ризиків надання таких послуг на їх споживачів, що призвело до негативного ставлення населення до фінансових ринків та їх професійних учасників, недовіри до фінансових установ, небажання використовувати їх як інструмент забезпечення збереження заощаджень та підвищення рівня добробуту. Проведення пенсійної реформи, реформи системи медичного та соціального забезпечення не сприймається населенням, у тому числі внаслідок відсутності знань, необхідних для неупередженої оцінки фінансових складових реформ.

На даний час інформація щодо фінансових послуг пропонується переважно у вигляді різноманітних рекламних та інших подібних продуктів, контроль за об'єктивністю і достовірністю яких недостатній, а механізм спростування наведеної в них інформації відсутній.

Ділова практика установ, що надають фінансові послуги, не завжди базується на високих стандартах надання таких послуг. В Україні недостатньо застосовуються такі механізми регулювання стандартів надання фінансових послуг, як добровільні кодекси (кодекси етики), що зумовлює зниження рівня довіри до фінансового сектору. Недотримання окремими установами стандартів надання населенню фінансових послуг негативно впливає на репутацію установ, які таких стандартів дотримуються, у зв'язку з формуванням у споживачів загального негативного ставлення до всіх надавачів таких послуг.

Допоміжна діяльність на ринках фінансових послуг, що пов'язана з інтересами фізичних осіб, також потребує вдосконалення, оскільки на сьогодні залишаються невирішеними на законодавчому рівні питання правового статусу та забезпечення діяльності колекторських установ із реструктуризації боргів і відступлення (відчуження) банками небанківським установам права вимоги за кредитами, наданими фізичним особам. Крім того, не в повній мірі використовується потенціал бюро кредитних історій, які за умови належного нормативно-правового регулювання можуть стати незалежними постачальниками інформації не лише про сумлінність виконання фізичними особами зобов'язань фінансового характеру, а і про фінансовий стан та кредитоспроможність фізичних осіб, тобто виконувати функції, подібні до функцій рейтингових агентств для юридичних осіб.

Права споживача фінансових послуг у частині відмови від подальшого отримання послуги не є аналогічними правам споживача інших послуг. Так, для споживачів фінансових послуг, крім послуги кредитування, такого права не передбачено, а щодо зазначеної послуги його реалізація забезпечується неефективно. Єдиною можливістю відмовитися від подальшого отримання фінансової послуги є дострокове припинення договору про надання такої послуги. При цьому споживач несе втрати, оскільки у разі відмови від послуги, надання якої передбачається протягом певного періоду, він, як правило, сплачує повну вартість такої послуги на момент відмови, що фактично є штрафною санкцією. Крім того, для фінансових установ усталеною практикою є фор-

мулювання правочинів про надання фінансових послуг у спосіб, який дає їм змогу змінювати формат надання послуг без згоди споживача та позбавляє його можливості достроково відмовитися від такого формату надання послуги без застосування штрафних санкцій [4].

У зв'язку з тим, що наявна система захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг не має системного характеру та може негативно вплинути на подальший розвиток національної економіки, Стратегією реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки визначаються основні завдання, виконання яких забезпечить підвищення рівня захисту прав споживачів фінансових послуг, а саме:

- забезпечення необхідного нормативно-правового регулювання захисту прав споживачів фінансових послуг;

- удосконалення інституційної інфраструктури щодо захисту прав споживачів фінансових послуг;

- підвищення рівня інформаційної прозорості, фінансової грамотності та обізнаності споживачів фінансових послуг, виконання вимог щодо розкриття інформації на ринках фінансових послуг;

- розроблення ефективного і доступного механізму врегулювання спорів між надавачами та споживачами фінансових послуг;

- розширення доступу споживачів до інформації про фінансові послуги з метою забезпечення можливості вільного та належного їх вибору;

- розроблення механізму захисту споживачів від ризиків, пов'язаних з отриманням фінансових послуг [4].

Отже, можна стверджувати, що поставлені Стратегією реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки основні завдання відповідають загальним принципам захисту прав споживачів фінансових послуг, визначених ОЕСР.

Для забезпечення нормативно-правового регулювання захисту прав споживачів фінансових послуг передбачається, насамперед, визначити мету державного регулювання ринків фінансових послуг як забезпечення неухильного дотримання вимог щодо захисту прав споживачів таких послуг. При цьому потребує удосконалення законодавство, що регламентує права споживачів та механізм їх захисту, шляхом приведення його у відповідність з європейськими стандартами та рекомендаціями ОЕСР, у тому числі необхідно внести зміни до нормативно-правових актів органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, з метою уніфікації вимог до діяльності фінансових установ, що надають однакові фінансові послуги фізичним особам.

У рамках удосконалення інституційної структури системи державного управління у частині захисту прав споживачів фінансових послуг здійснюватиметься запровадження дієвих механізмів державного регулювання процесів забезпечення та координації здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг, а також координації діяльності державних регуляторних органів у зазначеній сфері. Оскільки державне регулювання фінансового сектора України здійснюється декількома регуляторами, забезпечення координації їх дій має на меті комплексне урахування можливих наслідків таких дій на весь фінансовий сектор.

З метою підвищення рівня інформаційної прозорості, фінансової грамотності та обізнаності споживачів фінансових послуг і виконання вимог щодо розкриття інформації на ринках фінансових послуг вживатимуться заходи щодо внесення змін до актів законодавства в частині встановлення безумовної вимоги забезпечення дотримання прав споживачів на повну та достовірну інформацію щодо послуги, її повної ціни та складових такої вартості, пов'язаних з такою послугою ризиків і відповідальності, а також права споживача відмовитися від подальшого її отримання. Також необхідно вжити заходів, які сприятимуть:

- удосконаленню механізму здійснення контролю державними регуляторними органами за рекламою та наданням іншої публічної інформації, що розповсюджується фінансовими установами, з метою недопущення введення в оману споживачів та нав'язливого пропонування фінансових послуг;

- вивченню передового світового досвіду щодо механізмів забезпечення розроблення, постійної актуалізації та поширення інформаційних матеріалів для фізичних осіб із стислим та простим викладенням інформації про зміст фінансових послуг, основні ризики, права та обов'язки споживача, що виникають у результаті отримання такої послуги;

- інвентаризації наявних навчальних програм у частині формування фінансових знань і навичок та запровадження до програм основної та старшої школи навчального предмета "Фінансова грамотність";

- використанню передового світового досвіду щодо підготовки та виконання національної програми освіти споживачів фінансових послуг;

- створенню спеціальних електронних ресурсів та бібліотек з метою забезпечення доступу населення до необхідної інформації щодо фінансових установ та послуг;

- залученню теле- і радіокомпаній, операторів мобільного зв'язку і забезпеченню висвітлення у засобах масової інформації програм фінансової просвіти.

Для розроблення ефективного і доступного механізму врегулювання спорів між надавачами та споживачами фінансових послуг передбачається вивчення передового світового досвіду функціонування служби фінансового уповноваженого (омбудсмена) чи медіаторів до здійснення спроб врегулювання конфліктів, насамперед у випадках, що мають істотне значення для особи.

У рамках розширення можливостей споживачів фінансових послуг щодо отримання таких послуг з метою забезпечення можливості вільного та належного їх вибору передбачається вивчення передового світового досвіду щодо застосування ефективного механізму відмови споживача від подальшого отримання фінансової послуги та запровадження такого механізму щодо окремих фінансових послуг.

Крім того, необхідно сприяти саморегульвним організаціям професійних учасників ринків фінансових послуг у розробленні стандартів (кодексів) поведінки на ринках фінансових послуг для добровільного застосування фінансовими установами, а також сприяти таким організаціям у вжитті належних заходів до установ, які не дотримуються етичних стандартів роботи з населенням.

Потребує вирішення на законодавчому рівні питання щодо існування шахрайських схем роботи з коштами на ринках фінансових послуг та проведення роз'яснювальної роботи стосовно небезпеки участі в таких схемах, а також встановлення заборони щодо використання некоректних методів роботи із споживачами фінансових послуг, порушення права приватного життя та здійснення інших заходів, що принижують людську гідність. Крім того, необхідно ввести законодавчі вимоги щодо недопущення та невідкладного припинення надання фінансових послуг юридичними та фізичними особами, що не мають на це права та надання яких не передбачене в установленому порядку.

Також Стратегією реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки з метою удосконалення механізму захисту споживачів фінансових послуг від ризиків, пов'язаних з отриманням таких послуг, передбачається створення системи державних та солідарних гарантій для споживачів фінансових послуг на випадок неспроможності фінансової установи, з якою укладений відповідний договір, виконувати взяті нею за таким договором зобов'язання. Варто зазначити, що саме небанківський фінансовий сектор потребує створення таких гарантійних схем.

Системне упровадження положень Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки здійснюватиметься шляхом виконання плану заходів щодо її реалізації, починаючи з 2014 року та очікується, що результатом стане створення сприятливих умов для поліпшення ділового клімату на ринках фінансових послуг у частині надання таких послуг населенню; збільшення надходжень заощаджень населення до фінансової системи держави, що може стати довгостроковим ресурсом для фінансування економічного зростання та розвитку; збільшення довіри до ринків фінансових послуг, зокрема збільшення обсягів активів небанківських фінансових установ (недержавних пенсійних фондів, страхових компаній тощо); створення додаткових робочих місць шляхом формування нових та розширення діючих мереж установ, що надають фінансові послуги; зростання добробуту громадян у результаті свідомого використання можливостей, що пропонуються ринками фінансових послуг; зниження соціального навантаження на державні фінанси, зокрема, у сфері охорони здоров'я (у результаті розвитку страхової медицини) та пенсійного забезпечення (у результаті розвитку послуг з накопичувального пенсійного забезпечення); ліквідація проявів недобросовісної поведінки на ринках фінансових послуг щодо споживачів — фізичних осіб [4].

ВИСНОВКИ

Розв'язання проблеми захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг у системі державного управління набуває важливого значення як соціально значущої проблеми шляхом застосування комплексного підходу у поєднанні законодавчих, організаційних та економічних заходів, що дасть змогу посилити захист прав споживачів фінансових послуг,

спонукати споживачів приймати виважені та відповідальні рішення щодо своїх фінансів, докорінно змінити ситуацію у сприйнятті громадськістю фінансового сектору, підвищити роль небанківських фінансових установ для акумуляції сукупних національних накопичень та їх спрямування в реальний сектор економіки.

Основними напрямками, які забезпечать ефективне реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг в Україні, має бути втілення загальних принципів захисту прав споживачів фінансових послуг, рекомендованих ОЕСР.

Очікуваний результат від комплексного реформування системи захисту прав та інтересів споживачів небанківських фінансових послуг, наявність якої поряд із заходами, направленими на додаткову капіталізацію фінансових інститутів та покращення управління ризиками, сприятиме посиленню стійкості небанківського фінансового сектора України та фінансової стабільності економіки.

Література:

1. Річний звіт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.nfp.gov.ua
2. Річні звіти про роботу Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, за 2004—2010 роки. Режим доступу: www.nfp.gov.ua
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 1026-р "Про схвалення Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1026-2009-%D1%80
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.10.2012 № 867-р "Про схвалення Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/867-2012-%D1%80

References:

1. National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets (2013), "Annual Report for 2012" available at: www.nfp.gov.ua (Accessed 4 Jan 2014).
 2. National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets (2011), "Annual reports for the years 2004 — 2010" available at: www.nfp.gov.ua (Accessed 4 Jan 2014).
 3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), Order "On approval of the concept of consumer protection non-banking financial services in Ukraine" available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/en/1026-2009-%D1%80> (Accessed 4 Jan 2014).
 4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), Order "On approval of the strategy for reform of consumer protection in financial services markets in the years 2012—2017" available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/en/867-2012-%D1%80> (Accessed 4 Jan 2014).
- Стаття надійшла до редакції 28.02.2014 р.*