

Т. Латковська,

доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ НА РИНКАХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ У СУЧАСНИЙ ПЕРІОД

Необхідність врахування досвіду світової фінансової кризи та її прояву в економіці Української держави викликає потребу реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг, що вимагає від органів влади цілеспрямованих дій для забезпечення фінансової стабільності та зростання добробуту громадян. Побудова надійної системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг з метою запровадження дієвих механізмів захисту від наслідків кризи забезпечить належну якість надання фінансових послуг, запобігатиме застосуванню дискримінаційної щодо споживачів практики роботи фінансових установ, у тому числі під час укладання та виконання договорів, сприятиме недопущенню надання фінансових послуг юридичними та фізичними особами, що не мають на це права.

Досліджуючи ринки фінансових послуг та державне регулювання на таких ринках, необхідно зазначити, що тут важливе місце займають відносини між суб'єктами на ринках фінансових послуг [1] з властивим для них різноплановим характером, адже одна їх частина є предметом фінансово-правового регулювання, інша — предметом цивільно-правового та господарсько-правового регулювання. Розглядаючи відносини на ринках фінансових послуг у частині їх охоплення сферою фінансово-правового регулювання, слід звернути увагу на вплив норм фінансового права, що значною мірою пов'язано зі здійсненням фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Розвиток науки фінансового права та формування нових категорій і понять через категорію публічності [2]

створили необхідні умови для запровадження багатьох категорій, серед яких і така категорія, як «публічна фінансова діяльність», що об'єднує у собі категорії «фінансова діяльність держави» та «фінансова діяльність органів місцевого самоврядування».

Особливість фінансових правовідносин проявляється у тому, що вони, по-перше, виникають зі специфічної діяльності, а саме з публічної фінансової діяльності і пов'язані з мобілізацією, розподілом, перерозподілом і використанням публічних фондів коштів; по-друге, їм властива юридична нерівність сторін (однією стороною виступає держава в особі органів законодавчої або виконавчої влади, або органів місцевого самоврядування, фінансово-кредитних органів, які наділяються владними повноваженнями відносно другого учасника відносин); по-третє, відсутність диспозитивності у виборі варіантів здійснення прав та виконання обов'язків; по-четверте, їх виникнення, зміна та припинення не відбуваються за волевиявленням сторін, а пов'язані із фінансово-правовими актами; по-п'яте, забезпечення контролю за здійсненням грошових операцій.

Враховуючи те, що фінансова діяльність проводиться і на національних, і на міжнародних ринках фінансових послуг, проте стосовно захисту прав споживачів фінансових послуг інституційна інфраструктура виявляється сьогодні недосконалою.

Законодавчо закріплено, що державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється: Національним банком України щодо ринку банківських послуг; Національною комісією з цінних паперів

та фондового ринку щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів (derivativів); Національною комісією, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, щодо інших ринків фінансових послуг. Необхідно підкреслити й те, що національний підхід щодо правового регулювання ринків фінансових послуг відповідає прийнятим міжнародним та європейським стандартам у даній сфері.

Відповідно до Положення про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги, прийнятого Розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 20 листопада 2012 р. [3], а також до законів України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [4], «Про страхування» [5], «Про кредитні спілки» [6], «Про недержавне пенсійне забезпечення» [7], інших законів та Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженого Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070 [8], з метою встановлення порядку та умов застосування заходів впливу за порушення законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з надання фінансових послуг, та забезпечення захисту прав споживачів фінансових послуг Нацкомфінпослуг наділена правом застосовувати окремі заходи впливу. Так, Національна комісія має право:

- 1) зобов'язати порушника вжити заходів для усунення порушення;

- 2) вимагати скликання позачергових зборів учасників фінансової установи;

- 3) накладати штрафи в розмірах, передбачених ст. 41 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»;

- 4) тимчасово зупиняти (обмежувати) або анулювати (відкликати) ліцензію на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг;

- 5) відсторонювати керівництво від управління фінансовою установою та призначати тимчасову адміністрацію;

- 6) затверджувати план відновлення фінансової стабільності фінансової установи;

- 7) виключати відповідно до законодавства учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг) з Державного реєстру фінансових установ або реєстру осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги;

- 8) установлювати для небанківських фінансових груп підвищені економічні нормативи, ліміти та обмеження щодо здійснення окремих видів операцій;

- 9) виносити рішення про заборону недержавним пенсійним фондам — суб'єктам другого рівня системи пенсійного забезпечення укладати нові пенсійні контракти з учасниками накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування у разі порушення вимог, установлених для таких недержавних пенсійних фондів законом та ліцензійними умовами.

Безперечно, державне регулювання на ринках фінансових послуг спрямоване на досягнення системної стабільності шляхом здійснення контролю за дотриманням фінансовими установами встановлених норм та правил, у тому числі щодо реєстрації та ліцензування, наявності необхідних фінансових ресурсів (капіталу, ліквідності тощо), кваліфікованого персоналу, обмеження ризиків під час провадження діяльності, розкриття інформації тощо.

Однак, на жаль, спеціально утворений для цього орган, яким є Держспоживінспекція, що визначена законодавством як повноважений центральний орган виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, наділений відповідними повноваженнями щодо забезпечення захисту прав споживачів усіх видів продукції та послуг, у тому числі фінансових, не має належних для їх здійснення фінансових, інституційних та операційних ресурсів,

а також підготовлених на належному рівні працівників.

Негативним фактором також є те, що зазначена інспекція уповноважена приймати рішення щодо відповідальності фінансових установ тільки в частині надання фінансових послуг, передбачених Законом України «Про захист прав споживачів» [9], тобто лише щодо споживчого кредитування.

Суттєвим недоліком є й те, що наявні механізми щодо врегулювання конфліктів, які виникають між споживачами та надавачами фінансових послуг, є неефективними, що, у свою чергу, вимагає розробки сучасних механізмів їх вирішення.

Сьогодні чинне законодавство розглядає фінансову послугу як операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб. У випадках, передбачених законодавством, фінансові послуги надають за рахунок коштів, залучених від інших осіб, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів.

Відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», прийнятого 12 липня 2001 р. [4], до фінансових послуг належать: 1) випуск платіжних документів, платіжних карток, дорожніх чеків та/або їх обслуговування, кліринг, інші форми забезпечення розрахунків; 2) довірче управління фінансовими активами; 3) діяльність з обміну валют; 4) залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення; 5) фінансовий лізинг; 6) надання коштів у позику, у тому числі і на умовах фінансового кредиту; 7) надання гарантій та поручительств; 8) переказ коштів; 9) послуги у сфері страхування та у системі накопичувального пенсійного забезпечення; 10) професійна діяльність на ринку цінних паперів, що підлягає ліцензуванню; 11) факторинг; 12) адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах. До фінансових послуг законодавство зараховує й інші операції, які відповідають визначеним критеріям.

Учасниками ринків фінансових послуг законодавство визначає осіб, які відповідно до закону мають право надавати фінансові послуги на території України; особи, які провадять діяльність з надання посередницьких послуг на ринках фінансових послуг; об'єднання фінансових установ, включені до реєстру саморегульованих організацій, що ведеться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг; споживачі фінансових послуг. Законами з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг можуть визначатися інші учасники ринків фінансових послуг.

Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», прийнятий у 2001 р., довго не давав відповіді: що потрібно розуміти під посередницькою послугою на ринку фінансових послуг, незважаючи на те, що чинне законодавство досить часто оперувало поняттям «посередницькі послуги». І лише тільки у 2011 р. у вищезазначений Закон було внесено зміни, відповідно до яких під посередницькими послугами на ринках фінансових послуг слід розуміти діяльність юридичних осіб чи фізичних осіб — підприємців, що включає консультування, експертно-інформаційні послуги, роботу з підготовки, укладення та виконання (супроводження) договорів про надання фінансових послуг, інші послуги, визначені законами з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг [10].

Сьогодні на порядку денному актуальним постає питання щодо фінансової грамотності населення, яке набуло особливого розвитку в останні роки. Саме фінансова грамотність дає споживачеві змогу користуватись плодами фінансових рішень, а належний захист прав таких споживачів гарантує довіру до фінансових установ. На необхідності реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг наголошується і в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2012 р. [11].

Як відомо, сьогодні 25 держав приділяють особливу увагу цим питанням.

Із 28 країн, в яких були проведені дослідження, Україна перебуває на 21-му місці за рівнем розвитку фінансової грамотності. Однак сучасне життя вимагає від кожного вміння орієнтуватися у фінансовому просторі з безліччю пропозицій. І саме ази фінансової грамотності допоможуть громадянам України приймати зважені рішення щодо власних витрат і заощаджень.

Прийнята Стратегія реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012–2017 роки [11] визначає з урахуванням основних завдань Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» концептуальні напрями діяльності органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, органів виконавчої влади, спеціалізованих установ, що виконують функції на ринках фінансових послуг, громадських організацій, об'єднують учасників ринків фінансових послуг та інших заінтересованих осіб щодо реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг з метою недопущення порушення їх законних прав та інтересів, а також підвищення рівня фінансової грамотності населення.

За висновком Організації економічного співробітництва та розвитку, посилення уваги до захисту прав споживачів фінансових послуг у всьому світі пояснюється особливостями сучасних фінансових продуктів та послуг, які передбачають можливість істотного переключення ризиків, що виникають, саме на споживачів. Нездатність споживачів належним чином зрозуміти та оцінити ризики на фоні недостатнього правового регулювання та агресивних методів просування фінансових послуг, які до того ж можуть супроводжуватися зловживаннями, шахрайством та іншими неправомірними діями з боку надавачів послуг, створюють загрозу для економічної безпеки населення та підривають його довіру до фінансових ринків, що має негативний вплив на рівень добробуту громадян та стримує економічний розвиток.

Водночас освіченого та фінансово грамотного споживача набагато складніше примусити до необдуманих дій, що опосередковано сприяє фінансовій та макроекономічній стабільності. При цьому 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.

Удосконалення системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг позитивно вплине на загальну економічну ситуацію у державі, оскільки відновлення довіри до фінансових установ сприятиме залученню до фінансового сектора заощаджень населення, а належне використання його можливостей для задоволення соціальних потреб громадян (насамперед шляхом застосування механізмів страхової медицини та недержавного пенсійного забезпечення) — зменшенню навантаження на державні фінанси, що дасть можливість спрямовувати вивільнені ресурси на виконання завдань економічного розвитку.

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 Організації економічного співробітництва та розвитку. 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.

Баланс прав та обов'язків фінансових установ і споживачів фінансових послуг постійно порушується внаслідок законодавчих ініціатив, які посилюють позиції однієї сторони за рахунок іншої, практики реалізації фінансових послуг, що формується без урахування необхідності поважати інших учасників ринків, дотримання їх прав та інтересів. Зазначене призводить до упередженого ставлення споживачів фінансових послуг до фінансових установ, небажання населення користуватися фінансовими послугами без крайньої потреби та підживляє довіру до фінансового сектора держави в цілому.

Практика прийняття судових рішень у сфері надання фінансових послуг є непослідовною, оскільки існують факти винесення судами діаметрально протилежних рішень за аналогічними позовами. Принцип «єдиного контактного центру» не застосовується, що призводить до того, що споживачі часто не мають змоги ефективно відстоювати власні права у зв'язку з відсутністю необхідної інформації.

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. Іноді фінансові установи використовують загальний низький рівень обізнаності населення щодо фінансових послуг для перекладення більшості всіх ризиків надання таких послуг на їх споживачів, що призводить

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.

Серед негативних факторів, які порушують права споживачів на ринках фінансових послуг, є такі: 1) недостатньою мірою населення володіє базовими основами фінансових знань про свої права та обов'язки як споживачів фінансових послуг; 2) контроль за об'єктивністю і достовірністю інформації щодо фінансових послуг недостатній; 3) не завжди фінансові послуги установ є якісними, що формує у споживачів негативне ставлення до надавачів таких послуг; 4) потребує вдосконалення діяльність на ринках фінансових послуг, що пов'язана з інтересами фізичних осіб; 5) 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; 6) потребують удосконалення питання діяльності фінансових посередників як необхідного елемента інфраструктури ринків фінансових послуг; 7) конкуренція на ринках фінансових послуг є недостатньою внаслідок відсутності гарантування справедливого ставлення до споживача, що призводить до маніпулювання на таких ринках.

Результати аналізу наявної системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг свідчать про її невідповідність загальним принципам захисту прав споживачів фінансових послуг Організації економічного співробітництва та розвитку, що обумовлено рядом проблем, основними з яких є:

відсутність у нормативно-правовій базі з питань регулювання ринків фінансових послуг положень щодо забезпе-

чення захисту прав споживачів фінансових послуг;

недосконалість системи державного регулювання та нагляду за фінансовим сектором;

низький рівень інформаційної прозорості, фінансової грамотності та обізнаності населення;

відсутність дієвих механізмів захисту від ризиків та недосконала система вирішення спорів, пов'язаних з отриманням фінансових послуг;

відсутність належного вибору фінансових послуг.

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, необхідно ґрунтовно та комплексно її реформувати. Це і є головним завданням Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг. Для цього з метою підвищення рівня захисту прав споживачів фінансових послуг необхідно на належному рівні забезпечити відповідне нормативно-правове регулювання захисту прав споживачів фінансових послуг; удосконалити інституційну інфраструктуру щодо захисту прав споживачів фінансових послуг; підвищити рівень інформаційної прозорості, фінансової грамотності та обізнаності споживачів фінансових послуг, виконання вимог щодо розкриття інформації на ринках фінансових послуг; розробити ефективний та доступний механізм врегулювання спорів між надавачами та споживачами фінансових послуг.

Ключові слова: фінансові послуги, учасники фінансових послуг, ринки фінансових послуг, захист прав споживачів на ринках фінансових послуг.

Автор характеризує систему захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг. Виходячи з її невідповідності загальним принципам захисту прав споживачів фінансових послуг, пропонує шляхи реформування

системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг.

Автор характеризує систему захисту прав потребителів на ринках фінансових послуг. Исходя из ее несоответствия общим принципам защиты прав потребителей финансовых услуг, предлагает пути реформирования системы защиты прав потребителей на рынках финансовых услуг.

An author characterizes the system of protection of consumers on the markets of financial services. Coming from her disparity to general principles of protection of consumers of financial services, offers to the way of reformation of the system of protection of consumers on the markets of financial services.

Література

1. Правове регулювання відносин на фінансовому ринку : стан та напрями вдосконалення : монографія / відп. ред. В. Д. Чернадчук. — Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2013. — 340 с.

2. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних витатків : монографія / А. А. Нечай. — Х. : Рута, 2004. — 264 с.

3. Положення про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги : розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 20.11.2012 № 2319.

4. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

5. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 18. — Ст. 78 (в ред. Закону України № 2745-III від 04.10.2001 р.).

6. Про кредитні спілки : Закон України від 20.12.2001 р. № 2908-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 15. — Ст. 101.

РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

7. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 47–48. — Ст. 372.
8. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1070.
9. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 30. — Ст. 379 (в ред. Закону України № 3682-XII від 15.12.1993 р.).
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання ринків фінансових послуг : Закон України № 3462-VI від 02.06.2011 р.
11. Стратегія реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012–2017 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 2012 р. № 867-р.