УДК 336.009.6

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

ЄРМОШЕНКО А., к. е. н., доцент кафедри фінансів КНТЕУ
ЄРМОШЕНКО Л., к. е. н., доцент кафедри фінансів КНТЕУ

Одним із ключових компонентів стабільного розвитку фінансового сектору є довіра споживачів фінансових послуг. Формування і підтримка такої довіри потребують регулювання діяльності фінансових установ, що сприятиме забезпеченню їх фінансової стабільності й платоспроможності, адекватній поведінці на ринку, наданню компенсаційних виплат клієнтам у випадку неплатоспроможності, а також створенню механізмів вирішення спорів між споживачами фінансових послуг і фінансовими установами. Якщо перші дві норми певним чином впроваджені в Україні, то механізми вирішення спорів між компаніями і їх клієнтами практично нерозвинені.

Захист прав споживачів фінансових послуг в Україні – проблема не нова. Вона існує давно, а її розв'язання постійно відкладається. Підхід до захисту прав клієнтів фінансових установ є фрагментарним, хоча й відбуваються спроби створення органів із вирішення спорів у банківській і страховій сфері. Ліга страхових організацій України неодноразово виступала з ініціативою щодо створенню страхового омбудсмена. При Асоціації українських банків діє Третейський суд. Національний банк України веде роботу над законопроектом щодо захисту прав споживачів банківських послуг, паралельно розглядається варіант введення банківського омбудсмена.

Крім того, у 2009 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено "Концепцію захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні" [1]. Одним із компонентів першого етапу її реалізації є утворення правового механізму досудового розгляду скарг споживачів і розв'язання спорів між небанківськими фінансовими установами і спожи-

© Єрмошенко А., Єрмошенко Л., 2011

вачами. Для вироблення рекомендацій щодо запровадження в Україні дієвого механізму захисту прав споживачів фінансових послуг необхідно дослідити світовий досвід функціонування органів вирішення спорів між споживачами фінансових послуг та фінансовими установами.

Особливості функціонування органів розв'язання спорів між споживачами фінансових послуг і фінансовими установами висвітлювали вітчизняні та зарубіжні науковці. Г. Браун, С. Бугаєва, Г. Жуковська, А. Ісічко, О. Мінін, Р. Олейнюк, Н. Ткаченко, М. Перегінець, І. Шамір [2–7] та ін. Аналіз останніх досліджень і публікацій у сфері механізмів захисту прав споживачів фінансових послуг дозволяє констатувати недостатню розробку зазначеної проблематики.

Метою статті є дослідження ключових компонентів функціонування органів розгляду скарг споживачів фінансових послуг, зокрема Служби фінансового омбудсмена Великої Британії як інтегрованої та однієї з найбільш прогресивних організацій у цій сфері.

У світовій практиці існує два способи врегулювання спорів між фінансовими установами та їх клієнтами: за допомогою судової системи й позасудового (альтернативного) розв'язання конфліктів – фінансовим медіатором, колегією по розгляду скарг або фінансовим омбудсменом. При цьому останні механізми вважаються найбільш ефективними, адже врегулювання спорів через суд є витратним і тривалим у часі.

Термін "омбудсмен" має скандинавське походження й перекладається як представник будь-чиїх інтересів. Сучасне вживання цього терміна пов'язане із утворенням Парламентського омбудсмена Швеції в 1809 р., метою якого став захист прав громадян через створення спостережного органу, незалежного від виконавчої влади. Враховуючи успішну практику функціонування інституту омбудсмена у Швеції, Маастрихтським договором від 7 лютого 1992 р. був заснований Європейський омбудсмен, уповноважений розглядати скарги від громадян на незадовільну якість діяльності інститутів або установ Європейського Союзу (ЄС). На сьогодні тільки в Європейському Співтоваристві налічується більше 750 схем із позасудового вирішення спорів, у тому числі й щодо фінансових послуг.

Слід зазначити, що одним із перших у сфері фінансових послуг став Страховий омбудсмен Великої Британії (1981 р.), метою функціонування якого визначений захист прав страхувальників. Після цього були створені банківський омбудсмен, омбудсмени у сфері управління інвестиціями, приватного інвестування й житлового будівництва. На сьогодні Служба фінансового омбудсмена (СФО) Великої Британії є незалежною державною структурою з позасудового врегулювання спорів у сфері фінансових послуг, що утворена Парламентом на основі положень Законів "Про фінансові послуги і ринки" (2000 р.) і "Про

споживче кредитування" (2006 р.) [8]. СФО є альтернативою судам із цивільних справ і займається врегулюванням спорів між фінансовими установами і споживачами фінансових послуг. Служба фінансового нагляду і регулювання (СФНР) призначає членів ради директорів СФО: законом вимагається призначення на строк, що забезпечує їхню незалежність. Бюджет і процедурні правила затверджуються СФНР. Подібно до суддів, омбудсмени повністю незалежні в ухваленні рішень за справами.

За законодавством Великої Британії, якщо клієнт незадоволений наданою фінансовою послугою, він спочатку повинен звернутись зі скаргою до фінансової установи, на що остання має дати письмову відповідь. Якщо споживач незадоволений рішенням надавача послуг, або якщо останній не надає письмову відповідь у 8-тижневий строк, споживач може подати скаргу до СФО. Скарга буде розглянута одним із арбітрів СФО, який вирішить, чи може ця справа буди вирішена в рамках медіації. У 2009–2010 фінансовому році СФО прийнято понад 925 тис. первинних заяв і скарг від споживачів фінансових послуг (*табл. 1*).

Таблиця 1

Обсяг первинних заяв і скарг від споживачів фінансових послуг до СФО у 2006–2010 рр.[1], кількість звернень [9]

Рік	Телефонні скарги	Письмові заяви (у т. ч. електронною поштою)	Усього
2006	359 131	313 842	672 973
2007	341 455	286 359	627 814
2008	425 942	368 706	794 648
2009	399 918	389 959	789 877
2010	448 140	476 955	925 095

За 2009–2010 фінансовий рік 60 % звернень до СФО ініційовано власне споживачами фінансових послуг; 28 % – компаніями з врегулювання претензій; по 3.5 % – родинами або друзями споживачів, а також адвокатами та іншими посередниками; 3 % – представниками малого бізнесу; 2 % – безкоштовними агентствами з надання дорадчих послуг споживачам від їх імені.

Якщо справа не підпадає під медіацію або медіація дає негативний результат, арбітр надає відповідну рекомендацію. Споживач і фінансова установа можуть прийняти рекомендацію (що вони зазвичай роблять) або звернутись за рішенням до омбудсмена, що ухвалює остаточне рішення. За погодженням споживача, рішення стає обов'язковим для обох сторін. У 2009–2010 фінансовому році підрозділом з контак-

[1] Фінансовий рік починається 1 квітня і завершується 31 березня.

тів зі споживачами арбітрам і омбудсменам СФО переадресовано понад 163 тис. нових справ – це рекордна кількість справ для СФО із моменту її утворення у 2000 р. У 2010 р. порівняно з попереднім роком обсяг нових справ зріс на 27.9 % (*табл. 2*).

Таблиця 2

Обсяг нових справ, отриманих від споживачів фінансових послуг СФО у 2001–2010 рр., кількість справ [8; 9]

Рік	Обсяг нових справ	Темп приросту, %
2001	31 347	дані відсутні
2002	43 330	38.2
2003	62 170	43.5
2004	97 901	57.5
2005	110 963	13.3
2006	112 923	1.8
2007	94 392	–16.4
2008	123 089	30.4
2009	127 471	3.6
2010	163 012	27.9

До кожного звернення у СФО застосовується свій підхід, що визначається індивідуальними даними в кожному конкретному випадку. У вирішенні спорів перевага надається неформальному способу, тобто узгодженню позицій обох сторін щодо розгляду спору або неофіційному врегулюванню за допомогою арбітрів СФО. Однак складніші спори можуть вимагати більш детальних розслідувань і досліджень, у тому числі зі зверненням до одного із 56 омбудсменів СФО для ухвалення остаточного рішення (*табл. 3*).

Таблиця 3

Кількість справ, за якими ухвалені рішення СФО Великої Британії, у 2004–2010 рр. [8; 9]

Рік	Кількість справ	Темп приросту, %
2004	76 704	дані відсутні
2005	90 908	18.5
2006	119 432	31.4
2007	111 673	–6.5
2008	99 699	–10.7
2009	113 949	14.3
2010	166 321	46.0

Фінансування СФО здійснюється на основі щорічних внесків фінансових установ, а також платежів від фінансових установ за розгляд спорів. Бюджет СФО розраховується з огляду на прогнозний обсяг роботи на наступний рік, що підлягає публічному обговоренню кожного року в січні та лютому.

У результаті публічних консультацій у січні-лютому 2009 р. Радою СФНР і СФО затверджено відповідний бюджет на 2009–2010 фінансовий рік: доходна частина – 92.9 млн фунтів стерлінгів; витратна частина – 92.6 млн фунтів стерлінгів; показник витрат на 1 справу – 559 фунтів стерлінгів [9]. За результатами року бюджет виконано з такими показниками: доходна частина – 98.4 млн фунтів стерлінгів; витратна частина – 92.4 млн фунтів стерлінгів; показник витрат на 1 справу – 555 фунтів стерлінгів (*табл. 4*). Таким чином, близько 20 % бюджету складають щорічні внески фінансових установ, 80 % – платежі фінансових установ за розгляд спорів. Щорічний внесок розраховується зважаючи на обсяги діяльності сектору і ринкової частки установи в ньому. Із фінансових установ не стягуються платежі за розгляд перших трьох спорів.

Таблиця 4

Виконання бюджету СФО у 2008–2010 рр.,
млн фунтів стерлінгів [8; 9]

Стаття бюджету	Запланований обсяг 2009–2010	Фактичний обсяг		
		2009–2010	2008–2009	2007–2008
Доходи				
Щорічні внески	19.5	20.6	19.3	19.6
Платежі за розгляд справ	72.9	77.6	46.1	35.5
Інші доходи	0.5	0.2	0.4	0.4
Доходи, всього	92.9	98.4	65.8	55.5
Витрати				
Витрати на персонал	78.1	78.3	47.8	41.2
Інші витрати	12.2	12.3	8.7	10.0
Фінансові затрати	0.2	0.0	0.1	0.2
Витрати, всього	92.6	92.4	58.0	53.1
Профіцит (дефіцит)	0.3	6.0	7.8	(0.5)

Показник затрат на 1 справу, що виступає індикатором ефективності функціонування СФО, фактично виявився менше запланованого, однак вище значення минулого року (*табл. 5*). Це пояснюється залученням додатково 300 нових арбітрів, що допомогло скоротити час на врегулювання справ.

Як свідчить світовий досвід, ініціатива щодо створення фінансового омбудсмена може належати як державі й бізнесу окремо, так і бути спільною ініціативою держави й бізнесу й/або організацій із захисту прав споживачів. Фінансовий омбудсмен може бути єдиним для всього фінансового сектору (Вірменія, Австралія, Велика Британія, Малайзія, Нідерланди, Фінляндія), окремим для одного або більше сегментів фінансового ринку (Бельгія, Канада, Греція, Італія, Казахстан, Нова Зеландія, Польща, Швейцарія) або ж окремим у рамках одного або більше сегментів (Франція, Німеччина, США). Крім того, фінансові омбудсмени можуть приймати форму комітету зі справ захисту прав споживачів (Данія, Швеція), департаменту скарг у складі фінансового регулятора (Мальта, Іспанія) або функціонувати в рамках державного органу із захисту прав споживачів (Латвія, Литва).

Таблиця 5

Динаміка показника затрат на одну справу в СФО у 2005–2010 рр., фунтів стерлінгів [8; 9]

Рік	Показник затрат на одну справу
2005	496
2006	433
2007	484
2008	529
2009	508
2010	555

У цілому в ЄС успішно функціонують більше 50 схем із позасудового врегулювання спорів у сфері фінансових послуг. При цьому деякі з них розглядають скарги тільки в частині сегментів фінансового ринку (Банківський омбудсмен в Італії, Страховий омбудсмен у Німеччині) або ж у всіх галузях фінансової сфери (СФО Великої Британії, Інститут з розгляду скарг у сфері фінансових послуг Нідерландів).

На сьогодні у семи країнах-членах ЄС (Данія, Ірландія, Нідерланди, Словенія, Іспанія, Велика Британія, Норвегія) існує законодавчо закріплене зобов'язання фінансових компаній інформувати клієнтів про існування органу позасудового вирішення спорів у розрізі всіх сегментів фінансового ринку. В інших країнах таке зобов'язання або не закріплене в правовому полі, або є частковим.

Згідно зі статистикою ЄС, більшість органів із розв’язання спорів фінансується за рахунок фінансових установ, 10–15 % – із державних коштів, а інша частина припадає на змішані схеми фінансування [10, с. 55; 11]. Хоча існує тісний взаємозв'язок між характером самої схеми й фінансуванням (добровільні схеми фінансуються за рахунок галузі, а державні – з бюджету), фінансові омбудсмени, засновані на законодавчому рівні, фінансуються здебільшого фінансовими установами.

Типові процедурні етапи вирішення спорів наведені в *табл. 6*.

Таблиця 6

Процедурні етапи вирішення спорів між споживачами фінансових послуг і фінансовими установами *

Етап	Назва етапу	Коротка характеристика етапу
1	Поширення інформації про орган	Органи позасудового вирішення спорів надають інформацію про свою компетенцію й процедури на веб-сайтах. Крім того, серед споживачів фінансових послуг через наглядові органи або організації із захисту прав споживачів поширюються різноманітні друковані інформаційні матеріали, а також розміщується реклама в засобах масової інформації. Ефективним способом інформування споживачів є закріплення на законодавчому рівні зобов'язання фінансових установ про надання таких даних своїм клієнтам
2	Реєстрація скарги	Кожна із процедур фінансового омбудсмена може бути ініційована клієнтами фінансових установ. Заявки подаються в письмовій формі, однак у більшості випадків скарги приймаються і в електронній формі. Поширеною практикою є безкоштовність процедури для двох сторін конфлікту, але частіше всі витрати оплачує фінансова установа (у тому числі діяльність органу)
3	Рішення про відповідність скарги для розгляду і розв'язання	Типовою характеристикою органу з врегулювання спорів є обмеженість сфери його дії, оскільки більшість омбудсменів є секторальними. Від клієнта може знадобитися первинне звернення до фінансової установи й у випадку незгоди з рішенням останньої або в результаті відсутності розв'язання скарги в рамках конкретних часових обмежень, скарга споживача приймається службою омбудсмена
4	Обмін інформацією за справою й реакція фінансової установи	Як правило, фінансовим установам надається можливість висловити свою позицію щодо скарги. Однак омбудсмени не завжди наділені правом запиту повного комплекту документації в письмовій формі з метою проведення розслідування по справі. У деяких випадках, якщо фінансова установа не реагує на звернення омбудсмена, процедура триває, а рішення за скаргою ухвалюється на підставі доказів, представлених споживачем
5	Розгляд доказів	Органи з позасудового вирішення спорів покладаються на письмові докази. Слухання у справі вважаються досить витратними, вони займають багато часу, тому на практиці використовуються рідко. З метою розгляду скарг клієнтів, органи можуть покладатись на технічну експертизу (внутрішню або зовнішню), однак не мають права допитувати свідків
6	Спроба досягнення мирової угоди	Більшість служб омбудсмена намагаються розв'язати всі скарги за допомогою мирової угоди, як частини офіційної процедури, так і в неформальній формі на будь-якій стадії розгляду спору
7	Призначення органу з ухвалення рішення	Уповноваженими з ухвалення остаточного рішення може виступати омбудсмен, медіатор або група арбітрів залежно від специфіки схеми
8	Ухвалення остаточного рішення	Схеми позасудового вирішення спорів передбачають ухвалення рішення не тільки на підставі законодавства, а й беручи до уваги практичну сторону справи. Рішення можуть бути обов'язковими для виконання або необов'язковими
9–10	Виконання рішення й моніторинг результатів	Органи, рішення яких не є обов'язковими, здійснюють моніторинг їх виконання відповідно до рекомендацій. Іноді органи публікують інформацію про фінансові установи, що не виконують рекомендації органу розв'язання спорів, у засобах масової інформації

Примітка. * Складено на основі [7, с. 13; 10, с. 18–25; 11].

У зв'язку з необхідністю підвищення ефективності механізмів позасудового вирішення спорів, забезпечення прозорості їхньої роботи, Європейською Комісією розроблено Рекомендації (від 30 березня 1998 р. 98/257/ЄС) про принципи, що застосовуються до органів, відповідальних за позасудове врегулювання спорів щодо захисту прав споживачів [12]. Ці принципи (незалежності, прозорості, змагальності, ефективності, законності, свободи й представництва) виступають мінімальними критеріями, які регулюють створення й функціонування позасудових процедур для вирішення спорів:

- рішення по спору може ухвалюватися уповноваженою (компетентною) фізичною особою або незалежним колегіальним органом з рівним представництвом споживачів і професіоналів у сфері фінансових послуг;
- для забезпечення прозорості проведених процедур необхідно в обов'язковому порядку надавати відповідну інформацію за скаргою (у тому числі порядок ухвалення рішення, можливу вартість для сторін, юридичну силу ухвалених рішень); обов'язковою є публікація компетентним органом щорічного звіту;
- процедура повинна дозволяти всім зацікавленим сторонам представляти свою точку зору перед компетентним органом, а також заслуховувати аргументи іншої сторони й висновки експертів;
- споживачі повинні одержувати доступ до процедури без обов'язкової участі юридичного представника;
- забезпечення безкоштовності процедури для споживача або помірності відповідних витрат; нетривалість періоду часу між подачею скарги й ухваленням рішення;
- рішення, прийняті компетентним органом, можуть бути обов’язковими для сторін лише у випадку одержання відповідного повідомлення заздалегідь.

Отже, для України оптимальним рішенням має бути створення омбудсмена з добровільною участю фінансових установ (наприклад, страхового і/або банківського), а на наступному етапі формування відповідного законодавства й утворення інституту фінансового омбудсмена як незалежного органу з вирішення спорів між клієнтами і фінансовими установами. Це надасть можливість відновити довіру споживачів до вітчизняного ринку фінансових послуг, сприятиме його розвитку у довгостроковій перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про схвалення* Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2009 р. № 1026-р. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1026-2009-%F0. — 01.10.2010. — Назва з екрану.

2. *Brown H.* Alternative Dispute Resolution and Mediation / Henry Brown, Arnold Simanowitz [Electronic Resource] // Quality in Health Care. — 1995. — No. 4. — P. 151–158. — Way of access : http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1055304/pdf/qualhc00016-0079.pdf. — 20.10.2010. — Назва з екрану.
3. *Бугаева С. Ю.* Вопросы организации структуры для защиты прав страхователей на современном российском страховом рынке / С. Ю. Бугаева // Страховое дело. — 2008. — № 3. — С. 42–50.
4. *Жуковська Г.* Банківський Омбудсмен: потреба сьогодення / Г. Жуковська, Р. Олейнюк // Вісник НБУ. — 2005. — № 8. — С. 32–33.
5. *Правове* регулювання сфери захисту прав споживачів у Європейському Союзі та Україні (комплексне порівняльно-правове дослідження) / [Ісічко А., Мінін О., Перегінець М., Серьогін О.] ; за ред. І. А. Грицяка. — К. : ТОВ "АТІКА-Н". — 2005. — 656 с.
6. *Ткаченко Н. В.* Організації омбудсмена в забезпеченні фінансової стійкості страхового ринку / Н. В. Ткаченко // Економіка і регіон – ПолтНТУ. — № 1 (20). — 2009. — С. 195–199.
7. *Shamir Y.* Alternative Dispute Resolution Approaches and their Application / Yona Shamir [Electronic Resource] // UNESCO Publication No. SC-2003/WS/43. — 2003. — 51 p. — Way of access : http://www.unesco.org.uy/phi/pccp/Publicaciones/LibroLectura/capitulo-3/3-3-ury_et-al.pdf. — 20.10.2010. — Назва з екрану.
8. *Financial* Ombudsman Service: Official Site [Electronic Resource]. — Way of access : http://www.financial-ombudsman.org.uk. — 20.10.2010. — Назва з екрану.
9. *Annual* Review on consumer complaints about insurance, credit, banking, savings, investments: Financial Ombudsman Service Publication [Electronic Resource]. — 2010. — 143 p. — Way of access : http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ ar10/ar10.pdf. — 01.10.2010. — Назва з екрану.
10. *Диагностическое* исследование защиты потребителей в сфере финансовых услуг: Российская Федерация [Отчет]. — Вашингтон : Всемирный банк, Департамент по развитию частного и финансового сектора региона Европы и Центральной Азии. — 2009. — 190 с.
11. *Study* on the Use of Alternative Dispute Resolution in the European Union: Final Report Submitted by Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium [Electronic Resource]. — 16 October 2009. — 586 p. — Way of access : http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf. — 01.10.2010. — Назва з екрану.
12. *On the* principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes: Commission Recommendation of 30 March 1998 No. 98/257/EC [Electronic Resource]. — Way of access : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998H0257:EN:NOT. — 01.10.2010. — Назва з екрану.