

ИНСТИТУТ БАНКОВСКОГО ОМБУДСМЕНА

В последние годы наметилась устойчивая тенденция увеличения количества обращений граждан в государственные органы по вопросам договорных отношений с банками [1, 9]. Очевидно, что правоотношения между банками и их клиентами характеризуются повышенной сложностью правовой базы, связанной с банковской деятельностью, использованием профессиональной экономической и правовой терминологии, а также низким уровнем финансовой грамотности населения. Все это акцентирует внимание ученых и законодателя на поиск новых эффективных способов и средств защиты прав физических лиц как участников банковских правоотношений. Мировой опыт свидетельствует, что защита прав интересов клиентов кредитных организаций, содействие урегулированию споров, возникающих между кредитными организациями и их клиентами, организация их взаимодействия относятся к числу важнейших задач банковской системы [2, 348].

Актуальность института финансового (банковского) омбудсмента для Республики Беларусь обусловлена динамичным развитием рынка розничных банковских услуг, вовлечением все большего количества физических лиц в банковские правоотношения, увеличением количества конфликтных ситуаций между банками и их клиентами, отсутствием системы внесудебного разрешения споров в банковской системе. Между тем финансовый (банковский) омбудсмен как элемент рассмотрения спора на досудебной стадии предоставляет возможность на добровольной, взаимно согласованной и взаимно заинтересованной основе рассмотреть спор, возникший из банковского правоотношения, беспристрастно, независимо, с минимальными временными и денежными затратами для сторон.

Сделаем небольшой экскурс в историю создания института омбудсмента, изучим опыт работы омбудсмента в финансовой сфере за рубежом, проанализируем понятие, функции и задачи финансового (банковского) омбудсмента, обоснуем необходимость введения данного института в Республике Беларусь.

Термин «омбудсмен» (ombudsman) представляет собой процесс урегулирования споров, связанных с недостатками в деятельности государственных агентств и частных организаций, официально уполномоченным лицом, расследующим обстоятельства дела по жалобам заинтересованных лиц [3]. Впервые должность омбудсмента была учреждена в Швеции в 1809 г. С середины XX в. институт омбудсмента получил широкое распространение сначала в скандинавских, затем в англосаксонских и других европейских государствах. В последние годы в мире идет систематизация службы Уполномоченного по правам человека. Создаются новые омбудсмены, в том числе специализированные — по правам ребенка, по правам женщин, по делам военнослужащих и др. Одним из омбудсменов, получивших значительное распространение, является финансовый (банковский) омбудсмен.

Постоянно возрастающее количество участников банковских правоотношений, усложнение и увеличение количества финансовых споров явилось предпосылкой выделения финансового (банковского) омбудсмента. Как

справедливо отмечает Г. А. Тосунян, система банковского омбудсмана — это система рассмотрения жалоб клиентов банков, которая должна обеспечивать банкам и их клиентам доступную, простую, справедливую внесудебную процедуру разрешения возникающих между ними споров [2, 349].

В июле 1992 г. в Германии по инициативе Союза немецких банков частные коммерческие банки ввели внесудебную процедуру урегулирования споров с участием омбудсмана (Ombudsmann) для того, чтобы споры, возникающие между банками и их клиентами, причем не только в отношении счетов, разрешались как можно быстрее и безболезненнее [4]. Так, назначение первого финансового (банковского) омбудсмана в Германии ознаменовало новый подход коммерческих банков к созданию атмосферы доверия между ними и их клиентами. Обращения клиентов дали немецким коммерческим банкам возможность своевременно устранить недопонимание, разрешить конфликты и в то же время организовать непрерывный контроль за уровнем качества предоставляемых банковских услуг.

В Республике Польша институт финансового (банковского) омбудсмана появился в 2002 г. в результате вступления ее в состав Европейского союза, приведения национального финансового законодательства в соответствие с его требованиями и правилами.

В странах СНГ первый институт финансового омбудсмана на законодательной основе был создан в 2009 г. в Республике Армения.

В России Общественный примиритель на финансовом рынке (Финансовый омбудсмен), созданный при Ассоциации российских банков, официально приступил к работе с 01.10.2010 г. У истоков создания российского финансового (банковского) омбудсмана стоят 6 крупных коммерческих банков Российской Федерации. Для справки, за первые два месяца работы Финансового омбудсмана поступило более 120 жалоб физических лиц. По мнению А. В. Емелина, данное количество обращений свидетельствует о «...значительном уровне общественного интереса и доверия к омбудсмену как со стороны банков, так и физических лиц» [5, 49].

Итак, можно констатировать, что в зарубежных государствах идея снижения количества судебных разбирательств по вопросам банковской деятельности уже реализована путем внедрения системы внесудебного урегулирования споров в банковской сфере — института банковского омбудсмана.

Обратимся к анализу понятия и функций финансового (банковского) омбудсмана. В различных государствах институт финансового (банковского) омбудсмана называется по-разному. Кроме того, различаются компетенции, которыми наделен этот институт, особенности правового статуса, организация работы. Единой является задача для омбудсмана в финансовой (банковской) сфере — это защита прав и законных интересов граждан — потребителей финансовых услуг — в силу их более уязвимого правового положения по сравнению с профессиональными участниками финансового рынка, в частности банками. Обращение к финансовому омбудсмену гарантирует банковскому клиенту беспристрастное, квалифицированное, безвозмездное разрешение его жалобы [6, 36].

Традиционно омбудсменом в финансовой сфере называют независимое лицо, разрешающее во внесудебном порядке споры между организациями, оказывающими финансовые услуги, и их клиентами. Наиболее часто финансовые омбудсмены разрешают споры, возникающие в банковской сфере, на рынке ценных бумаг и в сфере страховых услуг [5, 46]. Как справедливо отмечает А. Егурнова, омбудсмен — должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля соблюдения законных прав и интересов граждан в деятельности органов государственной власти (не следует смешивать со специализированным омбудсменом — независимым лицом, регулирующим во внесудебном порядке споры между организациями — поставщиками услуг, товаров и их клиентами) [7, 46].

В странах с развитой банковской системой действует финансовый (банковский) омбудсмен, который может назначаться центральным банком, коммерческими банками или банковскими союзами. Банковские круги, создавая институт финансового (банковского) омбудсмента, обязываются выполнять его решения [8, 36].

Правовое регулирование деятельности института банковского омбудсмента в большинстве государств осуществляется на основании национального законодательства. В Великобритании банковский омбудсмен действует на основании закона «О финансовых услугах и рынках», в Армении — на основании закона 2009 г. «О примирителе финансовой системы».

Однако не везде деятельность финансового (банковского) омбудсмента законодательно закреплена. Так, несмотря на длительную историю банковского омбудсмента в Германии, правовой основой его деятельности является положение Союза немецких банков (VdB) «О процедуре урегулирования по жалобам клиентов в германском банковском секторе», одобренное Федеральным министерством юстиции Германии (Ombudsmannverfahrensordnung) [4]. В Республике Польша институт банковского омбудсмента создан на основе добровольного договора между коммерческими банками при посредничестве Союза польских банков и действует на основании Регламента банковского потребительского арбитража [8, 35]. В России Финансовый омбудсмен (Общественный примиритель) осуществляет свою деятельность на основании положения «Об Общественном примирителе на финансовом рынке (Финансовом омбудсмене)» и Регламента Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмента), утвержденных Советом Ассоциации российских банков [9].

Итак, в мире финансовые (банковские) омбудсмены осуществляют работу как на основе добровольности и саморегулирования, так и на основе законодательного регулирования. Важно, что независимость от той и (или) иной модели регулирования деятельности финансового (банковского) омбудсмента данный институт должен дополнять традиционные административные и гражданско-процессуальные формы и средства защиты гражданских прав потребителей финансовых услуг.

На должность омбудсмента финансовой сферы, как правило, избираются авторитетные правоведаы с опытом работы в экономических сферах. Так, в Республике Польша банковским омбудсменом (с переизбранием на третий срок) является правоведа, бывший судья Экономического суда К. Марсзуска (K. Marczyńska) [8, 36]. В Российской Федерации на должность финансового омбудсмента назначен депутат Государственной думы, профессор экономики, имеющий значительный опыт работы с законопроектами банковской сферы, П.А. Медведев. В Германии к омбудсмену предъявляются требования об опыте работы в качестве судьи и мораторий на занятие должности в банковском союзе или кредитной организации в течение трех лет, предшествующих назначению на должность омбудсмента в финансовой сфере.

Как видно, к личности финансового (банковского) омбудсмента предъявляются высокие требования, тем самым обеспечивается уважение и доверие к данному институту защиты прав и интересов клиентов банков. В этой связи деятельность финансового (банковского) омбудсмента способна оказывать влияние на эффективность функционирования системы обращения граждан в государственные и судебные органы, освобожденные от необходимости рассматривать мелкие споры, которые составляют значительную часть их нагрузки.

Субъектом, защищаемым финансовым (банковским) омбудсменом, выступает физическое лицо, клиент банка, вступивший в банковское правоотношение путем присоединения к договору с банком о предоставлении банковских услуг и иных услуг, не связанных с предпринимательской деятельностью. В некоторых государствах обращению к омбудсмену должно

предшествовать письменное обращение к банку (претензия). Независимо от содержания ответа банка, а также при отсутствии данного ответа в установленный срок у потребителя финансовой услуги возникает право на обращение к финансовому (банковскому) омбудсмену.

Например, в Польской Республике жалобу банковскому омбудсмену, который одновременно представляет банковский потребительский арбитраж, может подать только потребитель банковской услуги, т.е. физическое лицо, подписавшее договор с банком — членом Союза польских банков, учредителем польского банковского омбудсмена.

В Российской Федерации секретариат Финансового омбудсмена принимает все жалобы и заявления физических лиц. Но в отношении банков, не являющихся участниками данного института, Финансовый омбудсмен направляет только запросы и предложения о добровольном урегулировании спора без применения формальных процедур [5, 48].

Услуги финансового омбудсмена, как правило, носят бесплатный характер и являются альтернативой дорогостоящим и длительным стандартным процедурам разрешения спора. Однако в Польской Республике обращение с иском (жалобой) к омбудсмену носит возмездный характер, составляет 50 злотых (около 10 евро). В случае вынесения решения в пользу истца (заявителя) банк, проигравший дело, обязан возратить предъявителю иска сумму оплаты [8, 37].

В отношении предмета обращений к финансовому (банковскому) омбудсмену существуют ограничения в денежном эквиваленте. Так, в Российской Федерации к Финансовому омбудсмену имеет право обратиться клиент финансовой организации с суммой требований до 300 тыс. р., возникающих в связи с заключением, изменением, исполнением или прекращением договоров, заключенных с финансовыми организациями [9]. В Республике Польша стоимость иска, представленного на рассмотрение банковскому омбудсмену, не должна превышать 2 000 евро. По результатам обращений к польскому банковскому омбудсмену в 2010 г. средняя стоимость иска составила 3 654,97 злотых (около 90 евро) [10]. В Германии стоимость предмета жалобы не должна превышать 5 000 евро. По делам с суммой иска более 5 000 евро решения омбудсмена не являются обязательными к исполнению для обеих сторон [6, 42].

Решение омбудсмена по жалобе (иску) оформляется в письменной форме, содержит краткое и понятное обоснование, построенное на положениях действующего законодательства, учитывая принципы честности и справедливости. Решение омбудсмена по делу направляется обеим сторонам для исполнения в установленный срок. Банки, присоединившиеся к институту финансового (банковского) омбудсмена, обязаны исполнять вынесенные им решения без права обжалования данных решений в государственных судебных инстанциях. Для физического лица — потребителя финансовой (банковской) услуги решение банковского омбудсмена, напротив, не является окончательным, он может обратиться в суд по тому же предмету спора. Это обусловлено тем, что целью деятельности финансового (банковского) омбудсмена является предоставление возможности в упрощенном порядке разрешить спор, возникший между физическим лицом и банком. В случае, если решение омбудсмена обосновано законом, но не соответствует интересам клиента, ему предоставлено право на обращение за разрешением спора в суд.

Несмотря на различия в организации систем внесудебного разрешения споров в банковском секторе, связующим звеном для всех систем является предложение быстрой, малозатратной и эффективной для потребителя банковских услуг альтернативы внесудебного разрешения спора между банком и его клиентом. Однако для имплементации зарубежного опыта финансового (банковского) омбудсмена в Республике Беларусь требуется все-

сторонний анализ эффективности различных схем деятельности института омбудсмена в банковской сфере.

В Республике Беларусь в настоящее время объективно существует проблема «уязвимости» банковских клиентов, их зависимость от банков как более сильной стороны правоотношения, практическая невозможность полноценно реализовывать право на обращение за защитой собственных прав. В нашем государстве имеются средства защиты прав участников банковских правоотношений, однако они не всегда эффективны. Новым и перспективным средством защиты прав и интересов банковских клиентов нам видится институт банковского омбудсмена под названием «Уполномоченный по правам банковских клиентов».

В правовой действительности Республики Беларусь институт омбудсмена отсутствует. Термин «омбудсмен» не нашел закрепления в нашем законодательстве. В отношении банковского омбудсмена в литературе есть лишь краткие упоминания (И. Шевчук [8], В.А. Витушко [11], С.Ю. Артемьев [12]).

Полагаем, есть два пути учреждения Уполномоченного по правам банковских клиентов в Республике Беларусь.

Первая модель финансового (банковского) омбудсмена в Республике Беларусь состоит в том, что Уполномоченный по правам банковских клиентов будет входить в структуру Национального банка Республики Беларусь, им же финансироваться, но при этом сохранять функциональную автономность и иметь иммунитет для принятия решений. В данном случае объективно существует риск, что данная модель учреждения Уполномоченного по правам банковских клиентов при Национальном банке Республики Беларусь в глазах общественности не будет гарантом беспристрастного и независимого рассмотрения спора между клиентом банка и вышестоящей банковской структурой государства. Вместе с тем степень доверия как граждан, так и банков к данному институту защиты прав является важным фактором использования возможностей данного института для защиты законных прав и интересов.

При использовании второй модели должность Уполномоченного по правам банковских клиентов создается Ассоциацией белорусских банков Республики Беларусь и функционирует как ее структурная единица на добровольной договорной основе между банками. Инициатива банков Республики Беларусь при создании и функционировании Уполномоченного по правам банковских клиентов будет свидетельствовать о желании решать все возникшие споры во внесудебном порядке, так как в институте банковского омбудсмена как необходимом элементе рыночной банковской системы нуждаются не только клиенты, но и банки. Впоследствии другие банки смогут присоединиться к системе добровольного регламента банковского потребительского арбитража путем подписания договора, декларации о присоединении.

В обоих случаях в компетенцию Уполномоченного по правам банковских клиентов должно входить не только рассмотрение жалоб граждан, вступивших в договорные отношения с банками, но и выработка стандартов и правил банковской деятельности, устранение коллизий в законодательстве и информирование об этом соответствующих государственных органов, предоставление населению необходимых разъяснений по вопросам предоставления банковских услуг.

Главной целью деятельности Уполномоченного по правам банковских клиентов должно являться внесудебное мирное урегулирование возникших разногласий.

По нашему мнению, у каждой модели белорусского банковского омбудсмена должны быть определены основные направления деятельности, которые будут взяты за основу:

- защита прав конкретного потребителя банковской услуги, помощь в восстановлении его прав;
- проведение независимых проверок условий договоров, используемых в банковской деятельности с физическими лицами;
- распространение компетенции банковского омбудсмана на все виды банковских услуг (ограничение по сумме претензии к банку);
- участие в формировании законодательства в отношении физических лиц как участников банковских правоотношений.

Касательно кандидатуры на должность Уполномоченного по правам банковских клиентов в Республике Беларусь целесообразно установить следующие квалификационные требования к уполномоченному: возраст не моложе 35 лет, высшее юридическое и (или) экономическое образование, опыт работы в банковской сфере не менее трех лет, отсутствие судимости, безупречная репутация и авторитет как в профессиональной области, так и среди населения.

Таким образом, для создания института Уполномоченного по правам банковских клиентов в Республике Беларусь необходимо детально изучить опыт правового регулирования и деятельности финансовых омбудсменов за рубежом, разработать правовой статус омбудсмана, определить его компетенцию, порядок работы и иное, но обязательно с учетом особенностей системы права и общественных отношений Республики Беларусь.

На основании изложенного, в целях активизации социальной политики государства в банковской сфере, создания наиболее эффективного механизма реализации защиты интересов клиентов банков представляется необходимым создание и законодательное закрепление института Уполномоченного по правам банковских клиентов (банковского омбудсмана). Можно с большой долей уверенности предположить, что в условиях развития банковской системы Республики Беларусь подобная служба должна быть весьма востребована.

В Республике Беларусь наиболее перспективной нам представляется модель учреждения института финансового (банковского) омбудсмана на базе Ассоциации белорусских банков под названием «Уполномоченный по правам банковских клиентов». Эффективность именно такой модели подтверждается опытом Польши, Германии. Это окажет положительное влияние на увеличение сфер деятельности Ассоциации белорусских банков, которая имеет перспективы для значительного расширения. Помимо выполнения основной задачи — внесудебного урегулирования споров с банками — реализация института банковского омбудсмана будет способствовать повышению уровня финансовой грамотности населения нашей страны. В рамках работы офиса омбудсмана можно проводить информирование клиентов об их правах, о возможностях решения жалобы, не подлежащей рассмотрению омбудсменом.

По нашему мнению, для эффективной работы института Уполномоченного по правам банковских клиентов в Республике Беларусь необходимо принять специальный правовой акт (например, Положение об Уполномоченном по правам банковских клиентов), где должны найти отражение положения: об основных направлениях деятельности, компетенции, требования к его кандидатуре, об общественном контроле за его деятельностью, обеспечении деятельности и месте нахождения Уполномоченного, о его аппарате.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Дубков, С.В. Итоги выполнения основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь за I квартал 2011 года и задачи банковской системы по их дальнейшей реализации / С.В. Дубков // Банк. вестн. — 2011. — № 13.

2. Тосунян Г.А. Банкизация России: право, экономика, политика / Г.А. Тосунян. — М.: Олимп-Бизнес, 2008.
3. Штеман, П. Альтернативные способы разрешения споров / П. Штеман // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — М., 2011.
4. Banks and Consumers: The Comprehensive Consumer Policy Scheme of the German Private Commercial Banks [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа: <http://www.bankenverband.de/publikationen/ods/the-ombudsman-scheme-of-the-private-commercial-banks/ombudsman-scheme-of-the-private-commercial-banks>. — Дата доступа: 15.06. 2011.
5. Емелин, А.В. Создание института Общественного примирителя (Финансового омбудсмена) на финансовом рынке России / А.В. Емелин // Деньги и кредит. — 2011. — № 1.
6. Сергеев, В.В. О заседании Комиссии по законодательству в сфере деятельности кредитных организаций и финансовых рынков Ассоциации юристов России / В.В. Сергеев // Банк. право. — 2010. — № 4.
7. Егурнова, А. Альтернативная процедура урегулирования споров с участием омбудсмена в финансовой сфере: зарубежная практика / А. Егурнова // Аналит. банк. журн. — 2010. — № 10.
8. Шевчук, И. Защита интересов клиентов банков в Республике Польша / И. Шевчук // Вестн. Ассоциации белорус. банков. — 2005. — № 3.
9. Регламент Общественного примирителя на финансовом рынке (Финансового омбудсмена) // Ассоц. рос. банков [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа: <http://www.arb.ru/site/v2/finomb/files/Reglament.doc>. — Дата доступа: 20.06. 2011.
10. Informacja o działalności Arbitra Bankowego w 2010 roku // Związek Banków Polskich [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа: http://www.zbp.pl/photo/!Struktura/Arbiter%20Bankowy/Dokumenty/Informacja_BAK%202010.pdf. — Дата доступа: 18.06. 2011.
11. Витушко, В.А. Гражданское право: учеб. пособие: в 2 ч. / В.А. Витушко. — Минск: Белорус. наука, 2007. — Ч. 1.
12. Артемьев, С.Ю. Внесудебные формы защиты прав клиентов финансовых учреждений в странах Европейского союза // Экономика и управление: вчера, сегодня, завтра: материалы Респ. студенческой науч.-практ. конф., Минск, 25—26 апр. 2001 г. / Белорус. гос. экон. ун-т. — Минск, 2001. — С. 220—221.

*Статья поступила
в редакцию 27.06. 2011 г.*

Е.Б. ПЕТРОВА

РЕКЛАМА КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Конкурентоспособность субъектов хозяйствования на равных условиях прямо зависит от соответствующих ограничений нормативного характера. В числе основных средств продвижения товара и существования условий конкурентоспособности хозяйствующих субъектов является реклама. Проблемный круг вопросов, связанных с правовым регулированием рекламы, определяют установлением сущности рекламы как объекта правового регулирования, так и непосредственного определения понятия «реклама».

К вопросу определения понятия рекламы обращались такие российские исследователи, как Н.В. Пак, Д.В. Хохлов, Ю.В. Черячукин, Е.В. Павловец, М.В. Баранова и др. Вместе с тем остаются противоречивые вопросы, требующие прежде всего теоретической разработки. Последнее позволит устранить противоречивые формы отражения понятий «реклама» и «рекламная деятельность» в законодательстве Республики Беларусь.

Екатерина Борисовна ПЕТРОВА, аспирантка кафедры теории и истории права Белорусского государственного экономического университета.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.