

ТЕХНИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

СОЗДАНИЕ ДЕПАРТАМЕНТА ПО НАДЗОРУ
В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ
ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ: КЛЮЧЕВЫЕ
НАБЛЮДЕНИЯ И ПОЛУЧЕННЫЙ ОПЫТ НА
ПРИМЕРЕ ПЯТИ СТРАН

МАРТ 2014 ГОДА



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

ФИНАНСОВАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ФИНАНСОВАЯ
ИНТЕГРАЦИЯ И ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

РЕГИОН ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ОФИС ВИЦЕ-ПРЕЗИДЕНТА ПО РАЗВИТИЮ ФИНАНСОВОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ

Содержание

Выражение признательности	1
Используемые сокращения.....	2
Краткое содержание	3
I. Общая информация и методология	7
Общая информация по защите прав потребителей финансовых услуг	7
Методология.....	7
II. Правовые полномочия и поддержка со стороны высшего руководства	9
Установление правовых полномочий и полномочий по регулированию	9
Обеспечение поддержки со стороны высшего руководства	10
III. Масштабы, охват и уставные обязанности.....	12
Масштабы и охват	12
Уставные цели и обязанности	15
Разработка первоначальной программы и определение приоритетов	17
IV. Организационная структура	20
Автономный департамент или внутреннее подразделение	20
Разделение с пруденциальным надзором	21
Взаимодействие с другими департаментами	23
V. Комплектация кадрами и внутренняя структура.....	25
Комплектация кадрами	25
Внутренняя организация	27
VI. Инструменты надзора	29
Выездные проверки	30
Дистанционный надзор и мониторинг рынка.....	33
Обеспечение выполнения требований	34
Нормотворчество	35
Приложение А: Сравнение ключевых аспектов созданных ДНЗПФУ	36

Таблицы

Таблица 1. Практические аспекты, которые должны быть учтены при создании ДНЗПФУ	5
Таблица 2. Название и создание ДНЗПФУ	8
Таблица 3. Уставные цели ДНЗПФУ в Армении, Перу и Португалии.....	16
Таблица 4. Количество кадров ДНЗПФУ	26

Рисунки

Рисунок 1: Диапазон возможных уставных целей и обязанностей..... Error!

Bookmark not defined.6

Рисунок 2. Место CPD в Национальном банке Чехии 209

Рисунок 3. Место СРМCD в Центральном банке Армении 20

Рисунок 4. Внутренняя организация BCSD в Португалии 276

Рисунок 5. Деятельность BCSD по надзору и контролю в Португалии 29

Выражение признательности

Данный доклад подготовлен группой специалистов под руководством г-жи Йоханны Джэгер (специалист по финансовому сектору, FFIMS, и руководитель проектной группы). В состав группы вошли г-жа Дженнифер Чиен (независимый консультант в области политики по финансовой интеграции) и г-жа Сара Фаталла (финансовый аналитик). Общее и техническое руководство осуществляли г-н Дуглас Пирс (руководитель направления, FFIMS) и г-н Александр Панков (координатор программ сектора развития финансового и частного секторов для отдела Беларуси, Молдовы и Украины).

Комментарии были предоставлены г-ном Росом Грэди (старший специалист в области финансов, FFIMS) и г-ном Вахе Варданяном (специалист по финансовому сектору, ECSF3).

Благодарим представителей центральных банков и органов финансового регулирования Армении, Республики Чехия, Ирландии, Перу и Португалии за экспертный вклад и время, уделенное проведению исследования.

Данный отчет был подготовлен по запросу Национального банка Республики Беларусь в рамках программы технической помощи по вопросам повышения финансовой грамотности и защиты прав потребителей финансовых услуг для Республики Беларусь, финансируемой SECO.

Используемые сокращения

BCSD	Департамент надзора за банковской деятельностью (Португалия)
BP	Национальный банк Португалии
СВА	Центральный банк Армении
СБИ	Центральный банк Ирландии
CNB	Центральный банк Чехии
CPD	Департамент по защите прав потребителей (Чехия)
CPD	Управление по защите прав потребителей (Ирландия)
CPMCD	Центр защиты прав потребителей и деятельности на рынке (Армения)
ДНЗПФУ	Департамент по надзору в сфере защиты потребителей финансовых услуг
GPU	Управление по продукции и потребительским услугам (Перу)
INDECOPI	Национальный институт по защите конкуренции и защите прав интеллектуальной собственности (Перу)
IFSRA	Орган по регулированию финансовых услуг Ирландии
SBS	Главное управление банковской, страховой деятельности и негосударственных пенсионных фондов (Перу)

Краткое содержание

1. **Результаты Глобального обзора Всемирного банка по защите прав потребителей и финансовой грамотности за 2013 год показывают, что органы финансового регулирования уделяют все больше внимания и средств на защиту потребителей финансовых услуг.** Число органов финансового регулирования, выделяющих средства на защиту прав потребителей финансовых услуг, увеличилось в период между 2010 и 2013 годами с 68 процентов до 89 процентов. У 72 процентов из 114 органов имелись специальные созданные за последние несколько лет группы или отделы по защите прав потребителей финансовых услуг при органе финансового регулирования, где работало большое количество групп экспертов.

2. **Данная техническая записка предназначена для оказания содействия директивным органам и органам регулирования, при создании Департамента по надзору в сфере защиты потребителей финансовых услуг¹ (“ДНЗПФУ”) в рамках деятельности основного органа по финансовому регулированию в стране.²** В записке содержится конкретная, практическая информация на основе опыта пяти стран – Армении, Чехии, Ирландии, Перу и Португалии. Эти страны служат в качестве примеров успешного развития и становления ДНЗПФУ, которые функционируют там уже не менее пяти лет. В Приложении А представлена сравнительная таблица с кратким описанием основных аспектов создания ДНЗПФУ в странах, охваченных тематическими исследованиями.

3. **Данная техническая записка посвящена надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.** Основной акцент делается на надзор и связанную с надзором деятельность, включая правоприменение и нормотворчество. Однако, учитывая, что ДНЗПФУ обычно проводят ряд мероприятий по защите потребителей (например, они занимаются рассмотрением жалоб, финансовым образованием и грамотностью, обменом информацией), в данной записке дается краткое описание этих мероприятий, включая также то, как они могут повлиять на организационную структуру и деятельность ДНЗПФУ.

4. **Важно подчеркнуть, что единого подхода к созданию ДНЗПФУ, который может быть применен во всех странах, не существует.** Также нет упорядоченной пошаговой процедуры. То, как будет создан ДНЗПФУ существенно зависит от ситуации в стране, в том числе от таких факторов, как правовая база финансового сектора,

¹ В данной технической записке используются взаимозаменяющие друг друга термины “защита потребителей финансовых услуг” и “деятельность на рынке”, так как оба термина используются в разных странах для описания похожих концепций.

² Обратите внимание, что есть и другие институциональные механизмы, которые можно рассматривать для целей защиты потребителей финансовых услуг, такие как модель регулирования и надзора «твин пикс»). Для целей данной статьи, описание ограничивается департаментом при главном органе финансового регулирования.

организационная структура, размер и потенциал органа финансового регулирования, политические приоритеты, стадия развития финансовых рынков и основные проблемы защиты прав потребителей.

5. Тем не менее, на основе изучения общих сдерживающих факторов, с которыми сталкиваются ДНЗПФУ, и различных подходов, используемых при создании таких департаментов, можно сделать полезные наблюдения и извлечь уроки. Все ДНЗПФУ в странах, охваченных тематическими исследованиями, сталкиваются с целым рядом препятствий, в том числе отсутствием внутренней поддержки, конфликтами интересов с пруденциальным надзором, ограниченным потенциалом и неизбежными трудностями, связанными с началом деятельности нового (и потенциально очень широкого) направления в области защиты прав потребителей.

6. Ниже представлен ряд организационных и операционных стратегий, используемых ДНЗПФУ в рассматриваемых в качестве примера странах, для преодоления таких сдерживающих факторов. Обзор стратегий также приводится в таблице 1.

7. Начальной отправной точкой создания ДНЗПФУ является обеспечение надежного и четкого круга правовых полномочий для обеспечения защиты потребителей финансовых услуг в сочетании с поддержкой со стороны высшего руководства. В идеале полномочия органа финансового регулирования должны включать: (1) нормотворческие полномочия, (2) полномочия по надзору и контролю и (3) полномочия в сфере правоприменения для эффективного выполнения деятельности по надзору в сфере защиты потребителей финансовых услуг. Также для преодоления начальных трудностей необходима общественная и политическая поддержка. Во многих странах, охваченных тематическими исследованиями, стимул к созданию и проведению надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг исходил из Министерства финансов.

8. Должны быть установлены широкие масштабы, охват и уставные обязанности ДНЗПФУ, но фактическая реализация деятельности должна начаться с небольшого охвата и затем постепенно расширяться. Охват надзорной деятельностью более широкого круга финансовых институтов и продуктов позволяет обеспечить гармонизацию надзорной деятельности и получить наибольший результат в сфере защиты потребителей. Однако, учитывая ограниченные возможности, ДНЗПФУ следует разработать первоначальную программу действий с учетом степени рисков для того, чтобы определить непосредственные приоритеты и использовать имеющиеся ресурсы для достижения максимальных результатов.

9. ДНЗПФУ часто создаются в рамках организационной структуры органа финансового регулирования, как (1) автономный департамент или (2) внутреннее подразделение в рамках существующих департаментов. Работа в качестве автономного департамента дает преимущество в виде независимости и, как правило, обеспечивает больший объем ресурсов и полномочий. Для стран, сталкивающихся с ограниченными

ресурсами, проще с оперативной точки зрения начать деятельность с внутреннего подразделения в рамках более крупного ведомства, что даст ДНЗПФУ необходимое время для того, чтобы закрепиться и проявить себя. Независимо от организационной структуры, должно быть четкое разделение между надзором в сфере защиты потребителей финансовых услуг и пруденциальным надзором. В противном случае, цели пруденциального надзора станут в конечном итоге доминирующими и получают более высокий приоритет.

10. **Сотрудники должны иметь разнообразный набор навыков и им потребуется пройти интенсивное обучение.** Количество сотрудников в странах, изучаемых в рамках тематических исследований, сильно варьируется, начиная с 6 и заканчивая 85 сотрудниками. Учитывая, что надзор в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг будет представлять собой новую область с новыми видами деятельности, то целесообразно иметь персонал, который может использовать опыт, полученный в широком спектре отраслей. Предыдущий опыт в сфере надзора не является обязательным, так как все сотрудники должны будут пройти интенсивное обучение и “обучение на практике” в сфере защиты потребителей финансовых услуг в силу того, что содержание и методология надзора в этой сфере существенно отличаются от пруденциального надзора.

11. **Выездные проверки могут проводиться либо: (1) отдельно сотрудниками ДНЗПФУ, (2) совместно сотрудниками ДНЗПФУ и пруденциального надзора, или (3) в основном сотрудниками пруденциального надзора иногда с участием сотрудников ДНЗПФУ.** Хотя, возможно, более предпочтительно проводить выездные проверки самостоятельно, такой подход не может быть реализован во всех странах в виду ограниченных ресурсов. Использование существующих ресурсов по надзору может стать наиболее практичным подходом в отношении ДНЗПФУ, которые только начинают свою деятельность и обладают небольшим потенциалом. В таком случае необходимо разработать руководства по деятельности на рынке для обеспечения соответствующего и согласованного проведения проверок.

Таблица 1. Практические аспекты, которые должны быть учтены при создании ДНЗПФУ

<i>Правовые полномочия и поддержка со стороны высшего руководства</i>
<ul style="list-style-type: none">• Обеспечьте наличие крепкого, широкого и четкого круга правовых полномочий органа финансового регулирования для проведения надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.• Предоставьте органу финансового регулирования комплексные полномочия, необходимые для проведения надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, включая полномочия по нормотворчеству, надзору, мониторингу, а также правоприменению.• С самого начала стремитесь обеспечить поддержку со стороны высшего руководства, общественную и политическую поддержку внутри и за пределами органа финансового регулирования.• С течением времени докажите актуальность и важность работы ДНЗПФУ для обеспечения принятия и понимания важности деятельности ДНЗПФУ.

Масштабы, охват и уставные обязанности

- Четко укажите масштаб и охват надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг по типу финансового учреждения или виду продукта или услуги.
- Обеспечьте координацию с другими органами регулирования, принимающими участие в защите прав потребителей финансовых услуг.
- Установите относительно широкие уставные цели и обязанности, обеспечив при этом гибкость в определении приоритетов для реализации деятельности.
- Проведите первоначальную оценку с учетом степени рисков для определения непосредственных приоритетов и программы деятельности.
- Начните с небольшого объема деятельности и постепенно осуществляйте ее целесообразное и стратегическое расширение.

Организационная структура

- Начните с небольшого подразделения при более крупном департаменте для удобства и быстроты запуска.
- С самого начала установите цель по созданию автономного департамента в долгосрочной перспективе.
- Обеспечьте четкое разделение надзора в сфере защиты прав потребителей от пруденциального надзора путем создания отдельного департамента, или поместив надзор в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг на тот же уровень иерархической власти, что и пруденциальный надзор.
- По возможности, для укрепления независимости ДНЗПФУ установите подотчетность ДНЗПФУ перед иным членом правления, чем департамент пруденциального надзора.
- Обеспечьте согласование деятельности с другими департаментами в рамках органа финансового регулирования в качестве прямой стратегии эффективного использования ресурсов.

Комплектация кадрами и внутренняя структура

- Набирайте персонал с опытом работы в различных отраслях экономики и различными навыками с тем, чтобы обеспечить гибкость при расширении деятельности ДНЗПФУ.
- Проведите обучение на местах для сотрудников и обеспечьте возможности проведения обучения на практике.
- Начните работу с небольшого количества персонала и более ограниченного круга деятельности и постепенно расширяйтесь.
- Создайте внутреннюю структуру в соответствии с выполняемыми департаментом функциями для создания возможности более глубокой специализации персонала.

Инструменты надзора

- Проводите независимые выездные проверки в случаях, если это позволяют имеющиеся ресурсы; рассмотрите возможность проведения целевых проверок на местах по определенным вопросам или направлениям.
- При проведении проверок вместе с сотрудниками пруденциального надзора, используйте четкие руководства по надзору и согласуйте результаты проверки с пруденциальным надзором.
- Разработайте систематическую программу регулярного дистанционного надзора и мониторинга рынка с учетом степени рисков для обеспечения наиболее эффективного использования ресурсов.

- Разрешите ДНЗПФУ напрямую запрашивать применение добровольных корректирующих действий.
- Рассмотрите возможность наделения ДНЗПФУ полномочиями по нормотворчеству в сфере защиты потребителей финансовых услуг.

I. Общая информация и методология

Общая информация по защите прав потребителей финансовых услуг

12. **Политика финансовой защиты потребителей и финансового образования в сочетании с регулированием финансовых институтов и рынков помогает обеспечить безопасный доступ к финансовым услугам и поддержку финансовой стабильности и целей финансовой интеграции.** Защита прав потребителей финансовых услуг может способствовать повышению эффективности, прозрачности, конкуренции и доступа к финансовым рынкам путем сокращения информационной асимметрии и дисбалансов в отношении прав среди поставщиков и пользователей финансовых услуг. Мировой финансовый кризис еще глубже подчеркнул важность защиты потребителей финансовых услуг для укрепления финансовой стабильности.

13. **Органы финансового регулирования по всему миру сосредотачивают все больше внимания и ресурсов на правовых и институциональных механизмах защиты потребителей финансовых услуг.** Результаты Глобального обзора Всемирного банка по защите прав потребителей и финансовой грамотности за 2013 год показывают, что число органов финансового регулирования, выделяющих средства на защиту прав потребителей финансовых услуг, увеличилось в период между 2010 и 2013 годами с 68 процентов до 89 процентов. У 72 процентов из 114 органов имелись специальные созданные за последние несколько лет группы или отделы по защите прав потребителей финансовых услуг при органе финансового регулирования, где работало большое количество групп экспертов. В более чем половине стран такие подразделения создаются отдельно от органов пруденциального надзора.³

Методология

14. **В данной технической записке рассматривается опыт создания пяти ДНЗПФУ, перечисленных в таблице 2.** Данные пять примеров иллюстрируют успешный опыт создания в малых и средних странах и являются полезным примером, который может быть использован в более широком перечне стран. Информация о них была получена путем аналитических исследований, опросов должностных лиц, работающих в ДНЗПФУ во всех пяти странах, рассматриваемых в

³ World Bank, 2013, “Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Results Brief,” <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Publications/Global-Consumer-Protection-and-Financial-Literacy-results-brief.ashx>.

тематических исследованиях, и на основе последующих интервью, проведенных с этими лицами в октябре и ноябре 2013 года.

Таблица 2. Название и создание ДНЗПФУ

	Армения	Чехия	Ирландия	Перу	Португалия
Название ДНЗПФУ	Отдел защиты прав потребителей и деятельности на рынке (СРМСД)	Департамент по защите прав потребителей (СРД)	Управление по защите прав потребителей (СРД) ⁴	Управление по продукции и потребительским услугам (GPU)	Департамент надзора за банковской деятельностью (BCSD)
Основанная в	2007 г.	2008 г.	2003 г.	2006 г.	2008 г.
Орган финансового регулирования, при котором создан Департамент	Центральный банк Армении	Национальный банк Чехии	Ирландский орган регулирования в сфере финансовых услуг ⁵	Главное управление банковской, страховой деятельности и негосударственных пенсионных фондов	Банк Португалии

⁴ Ранее называлось Подразделение по защите потребителей и требований кодексов.

⁵ Орган по регулированию финансовых услуг Ирландии, который был присоединен к Центральному банку в 2010 году.

II. Правовые полномочия и поддержка со стороны высшего руководства

Установление правовых полномочий и полномочий по регулированию

15. **Обеспечение того, чтобы орган финансового регулирования имеет крепкий и четкий круг правовых полномочий на проведение надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, является начальным условием для создания ДНЗПФУ.** Такой круг правовых полномочий должен быть предусмотрен законодательством, например, в законе о регулировании в финансовой сфере или в основном законе о финансовых учреждениях. В Армении в 2008 году в Закон о Центральном банке Армении (ЦБА) в список основных задач ЦБА была внесена задача по “обеспечению необходимых условий для защиты прав и законных интересов потребителей услуг финансовых систем”.⁶ В 2008 году Национальный банк Португалии (ВР) получил полномочия по контролю за деятельностью на рынке на основе внесения изменения в правовую базу кредитных организаций и финансовых компаний.⁷

16. **Хотя это и кажется очевидным, стоит отметить, что создание законов и правил, касающихся самой защиты потребителей финансовых услуг, должно предшествовать или проводиться одновременно с предоставлением правовых полномочий по ведению надзора с тем, чтобы органы надзора получили набор стандартов, в отношении которых будет производиться мониторинг и надзор.** Таким образом, правовые полномочия по надзору в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг могут также быть связаны с этими соответствующими законами. Например, Чешскому национальному банку (CNB) поручено осуществлять надзор за соблюдением обязательств, изложенных в Гражданском кодексе Чехии в отношении защиты прав потребителей и недобросовестной деловой практики. Кроме того, Главное управление банковской, страховой деятельности и негосударственных пенсионных фондов (SBS) в Перу должно принять меры по обеспечению соблюдения требований закона, дополняющего Кодекс по защите прав потребителей по вопросам финансовых услуг.

17. **Также должна быть создана надежная правовая основа для полномочий по регулированию в сфере защиты потребителей финансовых услуг и в идеале должна включать: (1) нормотворческие полномочия, (2) полномочия по надзору и контролю и (3) полномочия в сфере правоприменения.**⁸ Одна из главных причин создания Департамента по защите прав потребителей (CPD) в CNB была связана с тем, что, хотя законы о защите прав потребителей уже существовали, не существовало фактического права на получение необходимой информации от

⁶ Пункт 1 (f) статьи 5 Закона Армении о деятельности Центрального банка от 1996 года (в новой редакции).

⁷ Закон № 1/2008 от 3 января.

⁸ Примите к сведению, что эти три набора полномочий не обязательно должны реализоваться конкретно самим новым ДНЗПФУ.

банков для того, чтобы вести деятельность по защите прав потребителей. В Португалии, где правительство очень активно издавало новые законы по защите потребителей финансовых услуг, полномочия по надзору были добавлены с самого начала во все законы. Когда Национальный банк Португалии (ВР) получил конкретные полномочия по контролю за банковской деятельностью в 2008 году, он также получил полномочия по нормотворческой деятельности, надзору и правоприменению. Полномочия по осуществлению надзора и контроля, крайне важные для контроля соблюдения прав потребителей финансовых услуг, такие как использование специально подготовленных покупателей для анонимной оценки качества обслуживания потребителей, должны быть четко определены с самого начала.

18. Органы надзора, опрошенные при подготовке настоящего доклада, отметили, что может быть необходимо тщательно определить и, возможно, даже изначально ограничить полномочия органов регулирования в целях обеспечения сбалансированности конкурирующих интересов, а также принять меры в отношении проблем, волнующих заинтересованные стороны. Например, нормотворческие полномочия ВР в основном были ограничены способностью издавать требования к раскрытию информации и кодексы поведения. Он не может предпринимать такие действия как установка максимальных лимитов для банковских сборов. Полномочия CNB по надзору и контролю были весьма ограничены в начале (CPD не был уполномочен проводить выездные проверки или осуществлять мониторинг рынка), так как надзор по защите прав потребителей рассматривался как конфликт интересов с пруденциальным надзором. Достижение золотой середины между определением регулирующих полномочий, которое будет приемлемым для различных заинтересованных сторон, и сохранением достаточных полномочий для того, чтобы иметь возможность эффективно осуществлять деятельность по надзору в сфере защиты потребителей финансовых услуг, безусловно, является критически важной и сложной задачей.

Обеспечение поддержки со стороны высшего руководства

19. Органы регулирования, которые создают ДНЗПФУ, должны знать, что они, скорее всего, столкнутся с сопротивлением со стороны руководства, а также со стороны финансового сектора. Органы надзора в странах тематического исследования отметили, что их департаменты первоначально были признаны в качестве “нежеланного ребенка” в рамках органа финансового регулирования, и что такое превалирующее отношение было одним из крупнейших препятствий, с которыми столкнулись новые ДНЗПФУ. Защита прав потребителей в целом рассматривалась руководством верхнего уровня как низкоприоритная область, которая потенциально приводила к конфликту интересов с пруденциальным надзором и стабильностью финансового сектора. Финансовые учреждения также возражали против увеличения расходов на обеспечение соблюдения требований, отчетность и надзор.

20. Для преодоления этого сопротивления со стороны руководства с самого начала создания департамента будет необходима поддержка на высоком уровне. В Чехии и Португалии стимул к осуществлению надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг пришел извне, из Министерства финансов. Общественная поддержка и политическая поддержка имеют жизненно важное значение для долгосрочного выживания ДНЗПФУ. Мощная поддержка со стороны главы органа финансового регулирования также важна для преодоления внутреннего скептицизма и естественных сдерживающих факторов.

21. ДНЗПФУ нужно будет постепенно доказать свою эффективность для того, чтобы обеспечить принятие и понимание важности своей работы. Органы надзора, опрошенные в рамках создания данной технической записки, активно работали для того, чтобы обеспечить доверие и продемонстрировать важность как самой работы по надзору в сфере защиты потребителей финансовых услуг, так и ее положительное воздействие на финансовую стабильность и взаимодополняемость с пруденциальным надзором. ДНЗПФУ были обязаны продемонстрировать результаты своей работы для того, чтобы привлечь на свою сторону высшее руководство. В большинстве случаев, на то, чтобы изменить отношение и развить культуру защиты прав потребителей, потребовалось несколько лет.

Тематическое исследование 1. Чехия: постепенное становление системы поддержки

В Чехии крупнейшее препятствием для Департамента по защите прав потребителей стало отсутствие внутренней поддержки. Правление Национального банка считало, что существует конфликт интересов между пруденциальным надзором и надзором в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг. Совет также ожидал, что Департамент по защите прав потребителей, будет бороться против размера банковских сборов и процентных ставок для потребителей, что сочли нежелательным и противоречащим либеральной политике Национального банка в отношении банковских сборов и процентных ставок на финансовом рынке.

Департамент по защите прав потребителей использовал различные стратегии по решению этих проблем. Как отмечалось ранее, начальный надзор и инструменты мониторинга Департамента по защите прав потребителей были ограничены. Департамент сосредоточил свою работу и реализацию своих полномочий на прозрачности, а не более интенсивном регулировании продуктов. Запросы на корректирующие действия были направлены на раскрытие информации для потребителей, а изменения в условиях предоставления продукта запрашивались только в отдельных случаях.

По прошествии пяти лет деятельность Департамента по защите прав потребителей в настоящее время получает больше поддержки в рамках Национального банка. Департамент доказала, что его работа может дополнить пруденциальный надзор и в настоящее время руководство считает, что он фактически повысил репутацию Национального банка.

III. Масштабы, охват и уставные обязанности

Масштабы и охват

22. **Должны быть четко определены масштабы и охват надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг.** Для определения того, какие рынки может и должен охватывать ДНЗПФУ, необходимо рассмотреть целый ряд факторов. В идеале, надзорная деятельность должна охватывать более широкий круг финансовых институтов и продуктов для целей гармонизации надзорной деятельности и получения наибольшего воздействия. Тем не менее, ограничения в части ресурсов и потенциала, а также существующие институциональные механизмы, в большинстве случаев делают такой всеобщий охват нецелесообразным или невозможным.

23. **Страны обычно указывают охват по видам финансового учреждения и (или) виду продукции.** Охват надзора, очевидно, будет ограничиваться теми видами учреждений, которые находятся в ведении органа финансового регулирования. Органы финансового регулирования, которые осуществляют комплексный, всесторонний надзор за большинством финансовых институтов на рынке, смогут обеспечить широчайший охват в отношении защиты потребителей финансовых услуг. В Чехии Департамент по защите прав потребителей контролирует банки, кредитные союзы, платежные учреждения, страховых посредников и инвестиционные фирмы. Он не контролирует небанковские организации потребительского кредитования, лизинговые компании и ипотечных посредников.⁹

24. **Надзор в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг часто ограничивается (формально или неформально) розничными продуктами и услугами.** В большинстве стран потребуется сузить сферу защиты прав потребителей финансовых услуг для целевого использования ограниченных ресурсов. Целью должен стать охват тех потребителей финансовых услуг, которые наиболее уязвимы в отношении злоупотреблений. Сосредоточение внимания на “рознице” может стать удобным средством установления приоритетов для надзора. Например, в Ирландии, хотя под сферу действия СВИ подпадает широкий спектр финансовых институтов, финансовый надзор по защите прав потребителей финансовых услуг сосредоточен непосредственно на розничных институтах и продуктах. Таким же образом, Департамент надзора за банковской деятельностью в Португалии контролирует розничные банковские продукты и услуги, предоставляемые кредитными организациями, платежными учреждениями и организациями, занимающимися эмиссией

⁹ Обратите внимание на тот факт, что данное обстоятельство является потенциальным пробелом в осуществлении полноценного надзора за защитой прав потребителей финансовых услуг.

электронных денег. Обзор масштабов и охвата соответствующих ДНЗПФУ в каждой из рассматриваемых стран приводится в таблице 3.

Таблица 3. Масштабы и охват ДНЗПФУ

Отдел защиты прав потребителей и деятельности на рынке в Армении	Департамент по защите прав потребителей в Чехии	Управление по защите прав потребителей в Ирландии	Управление по продукции и потребительским услугам	Департамент надзора за банковской деятельностью в Португалии
Розничные продукты, предоставляемые всеми финансовыми учреждениями (банковские учреждения, микрофинансовые организации, страховые организации, платежные учреждения, инвестиционные компании)	Банки, кредитные союзы, платежные учреждения, посредники в сфере страхования, инвестиционные компании (за исключением небанковских учреждений, предоставляющих потребительские кредиты, и ипотечные компании)	Финансовые продукты и услуги, предоставляемые розничными кредитными компаниями, розничными посредниками (в сфере страхования, инвестиций, ипотечного кредитования), платежными учреждениями, компаниями по управлению долгом, кредитные организации, страховые компании, инвестиционные и брокерские биржевые фирмы, а также заимодатели	Банки, микрофинансовые учреждения, страховые компании, частые пенсионные фонды (за исключением сберегательных и кредитных кооперативов, а также рынков капитала)	Розничные банковские продукты и услуги (кредиты, депозиты, платежные услуги)

25. Тем не менее, новые ДНЗПФУ должны избегать упрощенного применения ориентации на "розницу", и применять подход, который лучше всего подходит для конкретной ситуации в стране и включает в себя всех потенциально уязвимых пользователей финансовых услуг. Границы того, что считается "розничным" отличается в зависимости от страны, как в части самого определения, так и его жесткости. В Армении "розничное" относится ко всем продуктам, поставляемым физическим лицам. В Португалии, хотя "розничный" упор в первую очередь означает упор на продукты и услуги, реализуемые физическим лицам, деятельность BCSD по надзору в сфере защиты потребителей финансовых услуг также включает малые и средние предприятия.

26. В некоторых странах может быть необходимо уточнить участки охвата между органом финансового регулирования и другими органами регулирования. В той степени, в какой другие органы регулирования осуществляют надзор в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, эффективность такой деятельности будет выше при обеспечении координации

и связи между органами. Например, это может включать регуляторов в сфере телекоммуникаций (в отношении дистанционного предоставления банковских услуг), регуляторов в сфере ценных бумаг или организации по защите прав потребителей финансовых услуг в целом. В Перу Национальный институт по защите конкуренции и защите прав интеллектуальной собственности (INDECOPI) является автономным учреждением. Он отвечает за межотраслевую защиту потребителей и может наложить обязательные средства защиты и санкции за нарушения требований Кодекса по защите прав потребителей. Хотя между SBS и INDECOPI имеется меморандум о взаимопонимании, он не реализуется в полной мере и эффективно на практике.¹⁰ Дублирование полномочий SBS и INDECOPI, а также отсутствие ясности в отношении распределения обязанностей между этими двумя субъектами, представляет потенциальную возможность возникновения путаницы на рынке.

Тематическое исследование 2. Перу и Португалия: расширение охвата и масштабов

Опыт Перу и Португалии показывает, что масштабы и охват надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг могут сначала быть более ограниченными и постепенно расширяться с течением времени. В Перу надзор за деятельностью на рынке, осуществляемый Управлением по продуктам и потребительским услугам (GPU), стал проводиться в 2005 году в отношении банков и микрофинансовых институтов. Страховые компании и негосударственные пенсионные фонды были добавлены только в 2013 году, когда для этих организаций было выпущено положение о прозрачности. Обязанности по защите потребителей частных пенсионных фондов по вопросам, связанным с прозрачностью, которые ранее осуществлялись другим отделом в SBS, в настоящее время переданы в Управление по продуктам и потребительским услугам. Этот шаг помогает централизовать надзор по защите прав потребителей в SBS и обеспечить более последовательный подход к надзору.

В Португалии полномочия ВР по надзору за деятельностью на рынке были расширены в соответствии с новыми положениями законодательства. Например, Директива о платежных услугах от 2009 года предоставила ВР дальнейшие полномочия по надзору за деятельностью платежных организаций (кредитных организаций, платежных учреждений и организаций, занимающихся электронными деньгами).

Примеры в Перу и Португалии демонстрируют, что масштабы и охват надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг могут и должны быть расширены со временем за счет включения новых поставщиков и продуктов с тем, чтобы обеспечить комплексный и согласованный надзор.

¹⁰ Более подробно см. World Bank, 2013, "Peru: Diagnostic Review of Consumer Protection and Financial Literacy," <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Diagnostic-Reviews/Peru-CPFL-DiagReview-ENG-FINAL.pdf>.

27. **Также следует четко определить уставные цели и обязанности нового ДНЗПФУ.** Было выявлено, что указанные цели и обязанности значительно отличаются в разных странах, охваченных тематическими исследованиями, как с точки зрения содержания, так и языка, что затрудняет сравнение. Тем не менее, есть некоторые сходства и уроки, которые можно извлечь. Цели защиты прав потребителей финансовых услуг должны быть приспособлены к конкретной ситуации в стране, принимая во внимание такие факторы, как приоритеты в области защиты прав потребителей на рынке, правовые полномочия органа финансового регулирования, тому, какая деятельность по защите прав потребителей финансовых услуг предпринимается в настоящее время другими учреждениями, а также то, какой деятельности не хватает. Практический подход, рекомендованный несколькими органами надзора, заключается в установлении относительно широких уставных целей и обязанностей с самого начала, но при этом должна быть обеспечена гибкость в части приоритетов в отношении реализации.

28. **Интересно, что исследование показало, что большинство ведомств по защите прав потребителей выполняют больше работы, чем просто надзор, а их уставные цели отражают этот факт.** Многие ведомства занимаются жалобами потребителей, а также финансовым образованием и грамотностью,¹¹ особенно там, где такая деятельность не ведется другими органами государственного сектора. Надзор часто сопровождается работой с жалобами в связи с тем, что жалобы могут служить в качестве инструмента для выездных проверок и мониторинга рынка, помогая спланировать меры надзора и выявить проблемные области в отношении защиты прав потребителей. Некоторые ведомства также играют определенную прямую или косвенную роль в нормотворчестве и обеспечении соблюдения требований. В таблице 4 приведены уставные цели CPMCD в Армении, GPU в Перу и BCSD в Португалии, согласно описанию, данному органами надзора в каждой соответствующей стране.

¹¹ Результаты Глобального исследования Всемирного банка по вопросам защиты прав потребителей финансовых услуг, органы финансового регулирования в 71 проценте экономик (из 114 стран) принимали участие в мероприятиях по финансовому образованию. Перечень мероприятий, как правило, включал повышение информированности граждан, а также разработку обучающих материалов и проведение обучающих мероприятий по широкому перечню финансовых тем. См. <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Publications/Global-Consumer-Protection-and-Financial-Literacy-results-brief.ashx>. Стоит отметить, что обязанности по обеспечению финансового образования и грамотности были первоначально поручены CPD Чехии и CPD Ирландии, а позже были возложены на другие департаменты или ведомства.

Таблица 4. Уставные цели ДНЗПФУ в Армении, Перу и Португалии¹²

Уставные цели СРМСД Армении	Уставные цели GPU в Перу	Уставные цели BCSD в Португалии¹³
(1) Надзор за деятельностью на рынке и рассмотрение жалоб ¹⁴	(1) Защита прав потребителей (надзор за деятельностью на рынке и разработка политики прозрачности)	(1) Регулирование и надзор за деятельностью кредитных организаций в их отношениях с клиентами, что касается практики по продаже и раскрытия информации о розничных банковских продуктах и услугах
(2) Разработка политической и правовой основы для деятельности на рынке	(2) Ориентация на пользователя (т.е. рассмотрение жалоб)	(2) Укрепление правил деятельности и прозрачности, которые должны соблюдаться кредитными организациями
(3) Разработка политики по финансовому образованию	(3) Финансовое образование и участие	(3) Продвижение финансовой грамотности
(4) Развитие институтов, необходимых для эффективной защиты потребителей		(4) Реализация инициативы в отношении предоставления информации клиентам банка

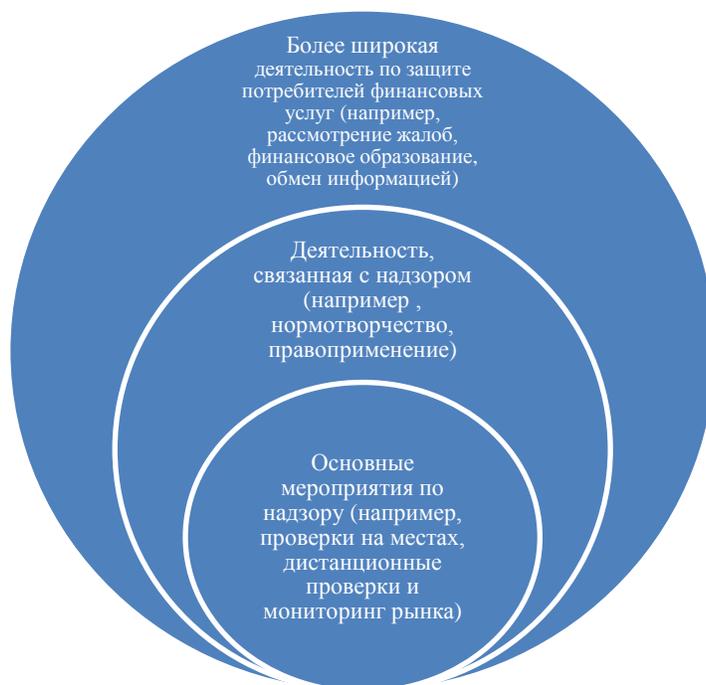
29. На графике 1 показан диапазон возможных уставных целей и обязанностей, начиная от основной надзорной деятельности и заканчивая более широкими мероприятиями по охране потребителей финансовых услуг, которые могут быть поручены создаваемому ДНЗПФУ.

Рисунок 1: Диапазон возможных уставных целей и обязанностей

¹² Более подробная информация представлена в приложении А.

¹³ Также BCSD работает с жалобами и дает ответы на информационные запросы банковских клиентов.

¹⁴ В Армении эти жалобы потребителей не находятся в ведении Медиатора финансовой системы, а рассматриваются финансовым омбудсменом.



Разработка первоначальной программы и определение приоритетов

30. При проведении фактической деятельности практические реалии требуют разработки ДНЗПФУ начальной программы деятельности с учетом степени рисков, в которой будут определены непосредственные приоритеты и использование ресурсов для достижения оптимальных результатов. Как отмечалось ранее, с практической точки зрения ДНЗПФУ целесообразно создать с относительно широким набором полномочий по регулированию и перечнем уставных задач в целях обеспечения гибкости нового департамента для решения широкого круга вопросов по защите прав потребителей, включая как текущие вопросы, так и те, которые могут возникнуть в будущем, различными способами. Тем не менее, органы большинства стран, включенных в данный доклад, отметили, что они столкнулись с проблемами, связанными с низким потенциалом в сфере надзора, ограниченными ресурсами и общей недооценкой значимости защиты прав потребителей финансовых услуг. В силу этого необходимо определить четкие приоритеты в отношении использования ресурсов.

31. В то время как надзорные полномочия ДНЗПФУ могут охватывать широкий спектр финансовых учреждений, возможно, стоит сосредоточить надзорную деятельность на определенных типах учреждений, или наиболее проблемных продуктах или услугах, предоставляемых учреждениями. В Португалии была проведена первоначальная оценка риска с целью определения того, какие продукты и рынки вызывали самые большие опасения по защите прав потребителей (см. более подробную информацию в

Тематическое исследование 3. Португалия: создание начальной программы

В Португалии стратегия Департамента надзора за банковской деятельностью на первоначальном этапе включала проведение постепенного подхода с четко определенными приоритетами. До создания Департамента, была проведена оценка, посвященная анализу основным вопросам защиты потребителей как со стороны потребителей, так и поставщиков услуг. Для определения конкретных областей, на которых требовалось сосредоточить внимание на первом этапе, были взвешены риски, так как проведение всех мероприятий сразу новым Департаментом не представлялось возможным. На основе оценки взвешенных рисков были выделены следующие приоритетные направления деятельности Департамента надзора за банковской деятельностью – реклама, прозрачность информации на рынке депозитов, тарифы, прозрачность информации на рынке ипотечного и потребительского кредитования. Изначальная программа Департамента надзора за банковской деятельностью поэтому была сосредоточена на этих приоритетных областях, начиная с рекламы, тарифов, а затем на потребительском и ипотечном кредитовании. Сейчас он также берет на себя разработку правил поведения.

тематическом исследовании 3). В Ирландии за фирмами, которые оказывают небольшое воздействие как на финансовую стабильность, так и на потребителей, ведется более слабый надзор (такой как реактивный надзор и тематические оценки). Более глубокие тематические инспекции используются CPD в Ирландии, чтобы в ходе осуществления надзорных процедур сделать особый акцент на определенный продукт или услугу (например, качество оказания услуг по страхованию платежей), предоставляемую всеми розничными финансовыми компаниями.¹⁵

32. Таким же образом могут быть установлены приоритеты по уставным целям и соответствующим мероприятиям. Вновь созданному ДНЗПФУ не обязательно нужно

обладать полным спектром полномочий в сфере регулирования или пытаться достигнуть всех уставных задач сразу. Органы надзора, опрошенные при

¹⁵ Просим отметить, что осуществление надзорных мероприятий в области защиты прав потребителей финансовых услуг по типу продукта или услуги (в отличие от выбора типа учреждения в качестве критерия) помогает обеспечить равные условия и более полную защиту прав потребителей.

подготовке настоящего доклада, настоятельно рекомендовали начинать с малого и постепенно расширять свою деятельность. Опять же, для определения начальных приоритетов необходимо провести оценку с учетом степени рисков. В Португалии из своих четырех основных уставных целей BCSD изначально сосредоточил свои усилия на контроле и надзоре в связи с тем, что ряд важных законов о защите прав потребителей уже был издан и должен был быть применен. Напротив, СРМСД в Армении начал свою деятельность, сосредоточив большую часть своих ресурсов на финансовой грамотности, а затем на надзоре. Он планирует расширить деятельность по регулированию в 2014 году.

33. Наконец, ДНЗПФУ может решить установить приоритеты в отношении конкретных вопросов, связанных с защитой потребителей, или тематических областей. Многие страны решили первоначально сосредоточиться на прозрачности в отношении конкретных финансовых институтов, продуктов или каналов доставки. В первый год работы GPU в Перу приоритет был уделен надзору в области прозрачности и раскрытию информации банками, так как было недостаточно персонала, чтобы контролировать все финансовые учреждения, а прозрачность и раскрытие информации стали новым направлением деятельности по надзору в SBS.

IV. Организационная структура

Автономный департамент или внутреннее подразделение

34. Среди стран, изученных в рамках тематических исследований, ДНЗПФУ размещаются в рамках организационной структуры органа финансового регулирования, как (1) автономный департамент или (2) внутреннее подразделение в рамках существующих департаментов. Каждый подход имеет свои плюсы и минусы.

35. Работа в качестве автономного департамента дает преимущество в виде независимости и, как правило, обеспечивает большее количество ресурсов и полномочий. CPD в Чехии с самого начала был создан как автономное подразделение. CPD в Ирландии и GPU в Перу в настоящее время работают в качестве автономных подразделений при своих соответствующих органах финансового регулирования, хотя оба начинали как подразделения в рамках существующих департаментов.

Рисунок 2. Место CPD в Национальном банке Чехии¹⁶

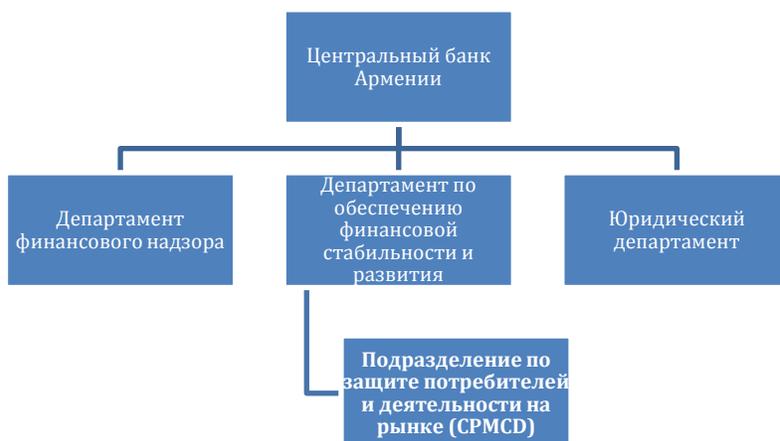


36. Однако, хотя конечной целью должно быть создание автономного ДНЗПФУ, это не всегда может быть наиболее подходящим вариантом для начала деятельности. В Армении СРМСД был первоначально создан как подразделение при Департаменте по стабильности и развитию финансовой системы. Инспекторы СРМСД отметили, что когда было создано подразделение, никто не знал точное число сотрудников или ресурсов, которые были ему необходимы, а также того, как его рабочая нагрузка и спектр деятельности будут развиваться с течением времени. Поэтому, создание в начале небольшого подразделения в рамках более крупного департамента было наиболее целесообразным и легким с операционной точки зрения. Это дало практическую пользу, так как подразделение смогло постепенно развиваться, находясь при другом департаменте. Сейчас, после того как СРМСД твердо обосновался, он планирует перейти к функционированию в качестве автономного департамента, начиная с 2014 года. Такая

¹⁶ Обратите внимание, что в организационных схемах на рисунках 2 и 3 показаны только те департаменты органа финансового регулирования, работа которых связана с работой ДНЗПФУ.

же эволюция от внутреннего подразделения к автономному департаменту произошла в Перу и Португалии (см. тематическое исследование 4).

Рисунок 3. Место СРМСД в Центральном банке Армении



37. **Все органы надзора Армении, Перу и Португалии отметили, что при запуске департамента надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в качестве внутреннего подразделения при более крупном департаменте, необходимо помнить о несколько важных аспектах:** (1) рекомендуется не размещать подразделение при департаменте пруденциального надзора (описывается в следующем разделе), (2) подразделение должно работать с определенным уровнем независимости, и (3) должен иметься план дальнейшего отделения подразделения в качестве автономного департамента. Например, несмотря на организационную иерархию СРМСД и тот факт, что он отчитывается перед руководителем Департамента по финансовой стабильности и развитию, СРМСД работает совершенно независимо от того департамента, при котором он создан, и в этом частично помогает тот факт, что подразделение имеет четкий круг полномочий и набор уставных обязанностей.

Разделение с пруденциальным надзором

38. **Необходимо обеспечить четкое разделение между надзором в сфере защиты прав потребителей и пруденциальным надзором.** Все органы надзора в сфере защиты потребителей финансовых услуг подчеркнули это критически важное положение. Например, если последствия применения санкций в отношении финансового учреждения за несоблюдение положений о правах потребителей финансовых услуг будет сказываться на устойчивости (или репутации об устойчивости) финансового учреждения, или если требования выплаты компенсации потребителям финансовым учреждением будет отражаться на пруденциальных требованиях, надзорные органы могут не принять во внимание вопросы защиты прав потребителей для минимизации отрицательных последствий пруденциального характера. Координация целей финансовой стабильности и защиты прав потребителей может оказаться непростой задачей, и первоначально в этих целях может усматриваться конфликт интересов. Таким образом, новые ДНЗПФУ должны

пытаться поддерживать максимальное разделение и независимость от департамента пруденциального надзора, одновременно обеспечивая необходимое согласование своей работы с этим департаментом.

39. Разделение может быть достигнуто с помощью различных методов. Очевидно, что полезно организовать работу в качестве автономного департамента. Кроме того, надзорные органы по защите прав потребителей финансовых услуг в странах тематического исследования отметили, что ДНЗПФУ и департамент пруденциального надзора должны находиться на одинаковом уровне иерархической власти. В противном случае пруденциальный надзор будет доминировать над ДНЗПФУ. Одним из основных препятствий, с которыми первоначально столкнулось Управление по продукции и потребительским услугам (GPU) в Перу, была его связь с департаментом пруденциального надзора. Трудности возникли в связи с тем, что обеспечение прозрачности было новым направлением в деятельности SBS и требовало совершенно разные методологии проведения проверок. В то же время существующие группы специалистов по проведению проверок считали цели прозрачности вторичными по сравнению с целями пруденциального надзора. Для обеих групп потребовалось время и работа, чтобы научиться совместно координировать и осуществлять надзорную деятельность. Органы надзора за соблюдением прав потребителей финансовых услуг в Перу отметили, что эти препятствия можно было бы частично смягчить, если бы GPU имело тот же уровень власти, что и департамент пруденциального надзора.

40. Еще одной полезной стратегией, упоминаемой многочисленными органами надзора, является обеспечение того, что новый ДНЗПФУ должен отчитываться перед другим членом правления, чем департаментом по пруденциальному надзору, или перед органом самого высокого уровня в рамках органа финансового регулирования. В Чехии и Португалии CPD и BCSD отчитываются перед другим членом правления, чем департамент пруденциального надзора. В Перу GPU отчитывается перед Суперинтендантом SBS. Эти структурные механизмы могут способствовать укреплению независимости департамента. Любые конфликты интересов, которые могут возникнуть, затем могут быть рассмотрены на уровне Правления.

Тематическое исследование 4. Португалия и Перу: эволюция организационной структуры

В Португалии и Перу надзор в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг начался с создания подразделения в более широком отделе, но с целью в дальнейшем сделать его автономным отделом после того, как он прочно укрепитя.

В Португалии подразделение по надзору за банковской деятельностью впервые было создано при Департаменте по надзору в банковской сфере в 2007 году. Органы надзора BCSD отметили, что было непрактично создавать новый отдел с нуля и более практично было создать его в рамках существующего департамента. Тем не менее, долгосрочный план с самого начала был ориентирован на создание отдельного, самостоятельного структурного подразделения в будущем. Было важно, чтобы подразделение имело ясные, конкретные функции и набор обязанностей отдельно от пруденциального надзора. Кроме того, заместитель директора подразделения по надзору за банковской деятельностью отчитывался непосредственно перед заместителем Главы Национального банка Португалии, минуя директора по надзору Департамента банковского надзора, что обеспечивало подразделение определенной степенью независимости. Подразделение стало автономным отделом в 2011 году, когда надзор, осуществляемый Департаментом банковского надзора, был разделен на пруденциальный надзор и надзор за банковской деятельностью.

В Перу GPU было создано в 2005 году в качестве внутреннего подразделения в более широком департаменте, хотя это размещение было лишь временным. В следующем году GPU был перенесен на тот же иерархический уровень, что и заместитель Управления по надзору. Тем не менее, GPU было юридически структурировано как “подразделение”, а не как орган на уровне заместителя Управления, и, следовательно, не хватало правовой защиты, предоставляемых таким управлениям в рамках SBS. Планируется, то GPU станет формальным заместителем Управления с тем же организационным уровнем и правовой защитой, как и другие заместители управлений, начиная с января 2014 года.

Взаимодействие с другими департаментами

41. **Необходимо обеспечить координацию с другими департаментами органа финансового регулирования.** Органы надзора в странах, охваченных тематическими исследованиями, отметили, что координация деятельности является обязательным условием и используется в качестве прямой стратегии эффективного использования ресурсов для преодоления такого сдерживающего фактора, как нехватка потенциала. Объем и вид координации будут отличаться от страны к стране в зависимости от того, как структурирован орган финансового регулирования, какие мероприятия предпринимает ДНЗПФУ, и тем, каким образом эти мероприятия согласованы с другими ведомствами.

42. **ДНЗПФУ** нужно будет обеспечить разумный баланс между сохранением разделения с пруденциальным надзором и в то же время координацией надзорной деятельности. Степень необходимой координации будет существенно зависеть от того, проводятся ли совместные или независимые выездные проверки. В Чехии и Перу, где проверки на месте проводятся совместно сотрудниками пруденциального надзора, CPD и GPU (соответственно). Эти два надзорных ведомства тесно сотрудничают в целях координации проверок и обмена информацией. В Ирландии CPD поддерживает тесные рабочие отношения с управлениями пруденциального надзора за кредитными учреждениями, страховыми и инвестиционными компаниями и фондами.

43. **ДНЗПФУ** также координируют деятельность с другими ведомствами органа финансового регулирования, в частности, ведомствами в юридической, правоприменительной сферах, по рискам, рынкам и связи. Например, CPD в Ирландии работает бок о бок с подразделением по рынкам, подразделением по политике и разделению рисков и подразделением по правоприменению. В Армении СРМСД поддерживает рабочие отношения с Юридическим департаментом, так как этот департамент отвечает за рассмотрение наложения санкций, предлагаемых СРМСД. В Перу GPU работает с юридическим отделом по целому ряду видов деятельности, включая анализ применения законов и правил, утверждение договорных условий финансовых учреждений и составление положений по защите потребителей финансовых услуг.

V. Комплектация кадрами и внутренняя структура

Комплектация кадрами

44. **Учитывая, что надзор в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг может представлять собой новую область с новыми видами деятельности, то органы надзора отметили, что целесообразно иметь персонал, который может использовать опыт, полученный в широком спектре отраслей и профессий.** Подбор и обучение персонала для разработки соответствующего набора навыков для надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг может быть сложным делом, и именно это отмечается в качестве одного из основных препятствий, с которыми сталкиваются новые ДНЗПФУ. Для нового ведомства потребуются сотрудники с различными навыками, которые соответствуют уставным обязанностям отдела. Как правило, часто требуются навыки, связанные с исследованиями и анализом, экономикой, правом и коммуникациями. Также полезно знание перечня соответствующих продуктов и услуг, предлагаемых в финансовом секторе. В Перу отдел надзора GPU состоит из сочетания юристов, экономистов, инженеров и бухгалтеров. В Ирландии в персонал CPD входят специалисты по финансовым услугам, специалисты по обеспечению соблюдения требований и регулированию, юристы, бухгалтеры и специалисты в финансовой сфере.

45. **Интересно, что органы надзора, опрошенные при подготовке настоящего доклада, отметили, что может быть полезен предыдущий опыт в сфере надзора, но он ни в коем случае не является обязательным.** Это связано с тем, что надзор в сфере защиты потребителей финансовых услуг существенно отличается от пруденциального надзора по содержанию и методологии. Пруденциальный надзор сконцентрирован в большей степени на количественных навыках и анализе финансовой устойчивости учреждения, в то время как надзор в сфере защиты потребителей финансовых услуг в большей степени сконцентрирован на качественных навыках и оценке того, как учреждение взаимодействует с клиентами. В Армении ни один сотрудник из первоначального персонала CPMCD не имел предыдущего опыта в сфере надзора. Вместо этого, были наняты люди с хорошими базовыми навыками в области финансов и экономики, которые затем прошли обучение и повысили свою квалификацию на местах. BCSD в Португалии придерживалось аналогичного подхода – его персонал, по сути, прошел обучение и получил необходимые навыки в области надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в рамках выполнения практической деятельности. Тем не менее, органы надзора в Перу все же отметили, что есть практическая польза от персонала с предыдущим опытом в сфере надзора. Такие сотрудники имеют опыт в сфере надзора, они уже знают участников в секторе и могут “говорить с ними на одном языке”, как и органы пруденциального надзора, и имеют связи в ведомстве пруденциального надзора, что все полезно для межведомственного взаимодействия и координации. Независимо от наборов навыков принимаемого персонала, все органы отметили, что нет способа сэкономить время, затрачиваемое на обучение на местах и обучение на собственном опыте, особенно ввиду того, что количество сотрудников, скорее всего, будет небольшим в начале, а обязанности персонала ДНЗПФУ будут расширяться по мере расширения деятельности департамента.

46. **Количество сотрудников в странах, изучаемых в рамках тематических исследований, сильно варьируется, начиная с 6 и заканчивая 85 сотрудниками (см. таблицу 5).** Количество сотрудников ДНЗПФУ, очевидно, будет продиктовано количеством различных переменных, включая размер и состав финансового сектора и количество регулируемых учреждений, количеством имеющихся ресурсов, диапазоном деятельности ДНЗПФУ, а также охватом и степенью применения подхода, основанного на оценке риска. Примечательно, что ведомства с большим количеством кадров (такие как в Ирландии, Перу и Португалии) включают финансовое образование и грамотность в качестве одного из своих основных видов деятельности.

Таблица 5. Количество кадров ДНЗПФУ

СРМСД в Армении	СРД в Чехии	СРД в Ирландии	GPU в Перу	BCSD в Португалии
6 постоянных работников на полную ставку (15 человек, включая временных работников)	16 человек	85 постоянных работников на полную ставку	85 человек	75+ человек

47. **Большинство ДНЗПФУ начали свою деятельность с небольшого количества сотрудников, которое постепенно увеличилось по мере того, как ведомства доказывали актуальность и важность своей деятельности.** Например, GPU в Перу начало свою деятельность в 2005 году с 5 сотрудников, а теперь в нем работают 85 сотрудников. СРМСД в Армении было создано в 2007 году и включало 4 сотрудника, а в настоящее время в нем заняты 6 сотрудников и их количество будет увеличено до 12 сотрудников в 2014 году. СРД в Чехии начало свою деятельность с 9 сотрудников, включающих директора департамента, секретаря и 7 региональных инспекторов.

48. **Широкий спектр наблюдаемого количества сотрудников позволяет сделать вывод, что в то время как большее количество персонала, очевидно, более предпочтительно в целях выполнения большего количества мероприятий, ДНЗПФУ может работать и с небольшим штатом.** При меньшем количестве персонала от ДНЗПФУ потребуется сделать осторожный и стратегический выбор в отношении сферы его деятельности, оперативной структуры и механизмов контроля. Как отмечалось ранее, многие ДНЗПФУ начали свою деятельность с узко заданного набора приоритетных направлений деятельности. От департаментов, возможно, также потребуется гибкость в части их механизмов комплектации кадрами. СРМСД в Армении использует ряд временных работников и аутсорсинг для отдельных проектов. GPU в Перу также нанимал временных работников в информационно-справочные службы в периоды, когда там был повышенный спрос на получение информации, например, во время недавних реформ пенсионного фонда. Также, ДНЗПФУ с меньшим числом сотрудников нужно будет использовать в большей степени другие департаменты органа финансового регулирования.

49. **В части найма, персонал привлекался главным образом извне и в меньшей степени на основе внутренних переводов сотрудников из других департаментов органа финансового регулирования.** В Чехии и Португалии большинство сотрудников были первоначально получены за счет найма извне, возможно, в связи с разнообразием желаемых наборов навыков, указанных выше, а также возможных препятствий на пути внутренней мобильности или отсутствия интереса среди сотрудников органа финансового регулирования. Только недавно больше сотрудников стали поступать из других департаментов в CNB или ВР (соответственно). В Перу процесс найма для GPU варьировался в зависимости от профиля сотрудника. Инженеры, бухгалтеры и экономисты, как правило, переводились из других департаментов SBS (в том числе, департамента пруденциального надзора) или отбирались из числа молодых специалистов, а юристы были наняты извне. Новые сотрудники также пришли из INDECOPI. Рекомендуется обратить внимание на существующие субъекты, связанные с защитой потребителей, как на потенциальный источник новых сотрудников.

Внутренняя организация

50. **Как правило, внутренняя организация ДНЗПФУ определяется: (1) по функции или (2) по учреждению или продукту.**

51. **Организация персонала по выполняемым функциям позволяет сотрудникам в большей степени сосредоточиться и специализироваться на выполняемых ими конкретных видах деятельности.** В Чехии внутренняя организация CPD определяется его функциями. Департамент делится на две небольших подразделения: одно подразделение занимается дистанционным надзором и рассмотрением жалоб, а другое – выездными проверками. Первое подразделение больше, потому что его основной деятельностью является рассмотрение жалоб потребителей, которые являются основной отправной точкой надзорной деятельности. Подразделение по выездным проверкам меньше. Оно состоит из трех инспекторов и двух дополнительных сотрудников для правовой и методической поддержки, составляя в общей сложности, пять человек в подразделении.

52. **В Португалии персонал также организован по выполняемым функциям.** Сотрудники BCSD разделены поровну по трем основным направлениям: (1) группа по регулированию банковской деятельности, которая отвечает за деятельность по мониторингу рынка, участие в подготовке нормативных актов и проведение инициатив по финансовой грамотности; (2) группа по проверкам банковской деятельности, которая проводит все виды деятельности по контролю, и (3) группа по правовой оценке, которая отвечает за жалобы и обеспечивает правовую оценку деятельности департамента. Учитывая, что регуляторная деятельность требует определенного набора навыков, рекомендуется дифференцировать подобные функции в рамках ДНЗПФУ.

Рисунок 4. Внутренняя организация BCSD в Португалии



53. **Напротив, внутренняя организация CPD в Ирландии определяется продуктами.** CPD включает два подразделения: (1) подразделение по банковскому делу, страхованию, инвестициям и политике и (2) подразделение розничных посредников и платежных организаций. Сотрудники назначаются для работы в конкретных секторах, таких как кредитные организации, страховые компании, инвестиционные компании или розничные посредники.

54. **В большинстве стран тематических исследований сотрудники ДНЗПФУ централизованы и располагаются в главном управлении органа финансового регулирования.** Исключениями являются Чехия и Перу. В прошлом семь региональных филиалов CNB были больше и отвечали за целый ряд задач. Когда в 2008 году был создан CPD, то представлялось логичным поместить инспектора по защите прав потребителей в каждом из этих семи региональных филиалов. Однако в связи с этой структурой, инспекторы часто вызывались и привлекались к работе для других целей, не связанных с защитой прав потребителей. В результате должности инспекторов были сосредоточены в главном управлении в 2013 году с тем, чтобы обеспечить более эффективные, скоординированные и последовательные мероприятия по надзору в сфере защиты прав потребителей. В Перу GPU имеет два региональных представительства в Арекипа и Пиура, хотя деятельность этих представительств ограничивается рассмотрением жалоб.

VI. Инструменты надзора

55. В данном разделе кратко рассматриваются некоторые из надзорных инструментов и подходов, используемых ДНЗПФУ. Здесь не ставится задача предоставить полную информацию обо всех надзорных мероприятиях или проанализировать передовую практику в сфере надзора по защите прав потребителей.¹⁷ Скорее, в центре внимания данного раздела лежит предоставление сводной информации об инструментах надзора, используемых ДНЗПФУ в рассматриваемых странах, о том, как эти инструменты приспособлены для нужд надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг, и стратегиях эффективного использования таких инструментов в условиях ограниченных возможностей.

56. ДНЗПФУ проводят выездные проверки, дистанционный надзор и мониторинг рынка в процессе своей деятельности по надзору. Некоторые департаменты также играют определенную прямую или косвенную роль в процессе нормотворчества и правоприменения. Степень участия в каждой из этих областей и конкретные предпринимаемые мероприятия существенно варьируются от страны к стране.

57. GPU в Перу следующим образом описывает свои мероприятия по надзору:

- Выездные проверки:
 - общие выездные проверки
 - оценки соблюдения отраслевых требований
 - контрольная покупка
- Дистанционные проверки и мониторинг рынка:
 - оценка сборов и платежей
 - утверждение положений контрактов
 - анализ отчетов и показателей по статистике рассмотрения жалоб
 - жалобы и обвинения, касающиеся финансовых продуктов
 - мониторинг веб-сайтов финансовых учреждений

58. Аналогичным образом BCSD в Португалии осуществляет ряд выездных проверок, контрольные закупки, дистанционные проверки и деятельность по мониторингу рынка (см. рисунок 5). BCSD также выдает рекомендации по устранению несоблюдения и непосредственно издает правила по деятельности на рынке. С точки зрения более обширной деятельности, не связанной непосредственно с надзором, BCSD рассматривает жалобы, предоставляет информацию о продукте потребителям, а также разрабатывает планы финансового образования.

Рисунок 5. Деятельность BCSD по надзору и контролю в Португалии

¹⁷ Более подробно о стратегиях надзора в сфере защиты потребителей финансовых услуг см. Dias, Denise. 2013. "Implementing Consumer Protection in Emerging Markets and Developing Economies: A Technical Guide for Bank Supervisors." Washington, D.C.: CGAP, August.

Этапы выбора и принятия решений		Дистанционный мониторинг	Контрольная закупка	Выездные проверки
	До заключения контракта	- веб-сайты - тарифы (прайс-листы) - стандартные информационные документы	- тарифы (прайс-листы) - стандартные информационные документы	- стандартные информационные документы - коммерческая практика
	Процесс заключения контракта	- проекты контрактов - подписанные контракты	- проекты контрактов	- проекты контрактов - подписанные контракты
	В время действия контракта	Информация, предоставленная во время действия контракта	-	Информация, предоставленная во время действия контракта - системы и процедуры ИТ
	Раскрытие информации	Прозрачная и точная информация, предоставленная потребителям организациями во время рекламы и продажи их продукции, позволяющая адекватно оценить соответствующую стоимость, преимущества и риски.		

59. Кроме различий в видах выездных проверок, проводимого дистанционного надзора и мероприятий по мониторингу рынка, ДНЗПФУ также отличались по способу использования инструментов надзора. Например, CPD в Чехии отметил, что осуществляет надзор по защите прав потребителей, прежде всего на основе обратной связи, действуя в основном на основе жалоб потребителей. Эта стратегия может быть наиболее подходящей для ДНЗПФУ, которые начинают свою работу, имея небольшое количество сотрудников и ограниченные ресурсы. Напротив, CPD в Ирландии следует более систематическому подходу, используя анализ рисков для определения того, какие типы инструментов надзора и какой уровень надзора должен применяться к конкретным учреждениям и (или) конкретным продуктам.

Выездные проверки

60. Выездные проверки могут проводиться либо: (1) отдельно сотрудниками ДНЗПФУ (как, например, в Ирландии, Португалии), и (2) совместно сотрудниками ДНЗПФУ и пруденциального надзора (как, например, в Чехии и Перу), или (3) в основном сотрудниками пруденциального надзора иногда с участием сотрудников ДНЗПФУ (как, например, в Армении).

61. Хотя, возможно, более предпочтительно проводить выездные проверки самостоятельно, такой подход не может быть осуществим во всех странах при ограниченных ресурсах. Использование существующих ресурсов по надзору может быть наиболее практичным подходом для ДНЗПФУ с небольшим потенциалом, которые только начинают свою деятельность. В такой ситуации ДНЗПФУ может добиваться того, чтобы проверки проводились надлежащим образом. Например, функции надзора за деятельностью на рынке осуществляются в первую очередь органами пруденциального надзора в Армении, но и на основе подробных руководств по деятельности на рынке,

разработанных CPMCD, и иногда с участием сотрудников CPMCD, когда это позволяют ресурсы. В Чехии и Перу выездные проверки проводятся совместно сотрудниками органа пруденциального надзора и сотрудниками ДНЗПФУ. Технически, GPU может проводить свои собственные специальные проверки, но он должен согласовать свои действия с сотрудниками пруденциального надзора, так как они служат в качестве основного контакта в SBS для финансовых учреждений. GPU в Перу также проводит оценки соблюдения требований филиалами – выездные проверки в различных филиалах финансового учреждения по всей стране, чтобы проверить соответствие нормам SBS по раскрытию и обслуживанию клиентов.

62. Там, где выездные проверки проводятся совместно с сотрудниками пруденциального надзора, будет иметься большая потребность в тесной координации, а также средствах для решения потенциальных конфликтов по результатам проверок. В Армении после завершения проверок сотрудники CPMCD и пруденциального надзора собираются вместе для обсуждения результатов и достижения консенсуса по каким-либо нарушениям. Хотя это и не характерно, но время от времени могут возникать конфликты интересов, чаще всего, когда вопросы, касающиеся прозрачности не считаются “существенным” нарушением, заслуживающим наказания, всеми сотрудниками органа надзора. Такие разногласия должны быть разрешены обеими группами (глава департамента пруденциального надзора подтверждает результаты проверки с процедурной точки зрения). GPU в Перу составляет свою собственную главу, посвященную рекомендациям по защите прав потребителей, в окончательном отчете о проверке. Любые конфликты с пруденциальным надзором по рекомендациям должны быть разрешены с тем, чтобы прийти к окончательной институциональной позиции.

63. Страны тематических исследований также различаются в их подходе к выбору объектов выездных проверок. В Армении за всеми финансовыми учреждениями, в отношении которых проводится комплексная выездная проверка в части пруденциального надзора, также ведется надзор в отношении их деятельности на рынке. Выездные проверки в части деятельности на рынке, следовательно, проводятся в случае каждого учреждения раз в три года в соответствии с графиком комплексных выездных проверок (при необходимости проводятся специальные проверки). Напротив, CPD в Чехии устанавливает свой собственный график выездных проверок, выбирая учреждения на основании жалоб потребителей и мониторинга рынка. Аналогичным образом, GPU в Перу определяет то, для каких проверок сотрудники GPU присоединятся к сотрудникам пруденциального надзора (которые проводят общие выездные проверки для каждого лица, проверяемого раз в год SBS). GPU в настоящее время работает над созданием системы оценки рисков, которая будет лежать в основе его контрольной деятельности.

64. Проведение проверок на месте на такой целевой основе может представлять наиболее эффективное использование ресурсов ДНЗПФУ. CPD в Ирландии, который проводит собственные выездные проверки, следует наиболее системному подходу в определении приоритетов надзорной деятельности. Центральный банк Ирландии ежегодно разрабатывает программу тематических проверок с тематическими направлениями на основе источников, таких как исследования, рыночные данные, рекомендации омбудсмена по финансовым услугам, вопросы, выявленные в результате

других проверок, и информаторов. Программа тематических проверок в 2013 году включала:

- правила деятельности по ипотечным задолженности;
- меры стимулирования продаж в банковском, страховом, инвестиционном и фондовом секторах;
- предоставление информации потребителям инвестиционных и фондовых компаний;
- рассмотрение требований в связи со страхованием имущества;
- розничные посредники (страховые, инвестиционные и ипотечные посредники) соблюдение требований к финансовому положению, требований по профессиональному страховому возмещению и продаже пенсионных полисов;
- ростовщики.

65. **В Португалии, где BCSD также проводит независимые выездные проверки, институты и проблемы, как, например, субъект проверок, выбираются в соответствии с последними изменениями в нормативно-правовой базе и информацией, полученной в процессе рассмотрения жалоб.** Выездные проверки на предмет поведения на рынке проводятся несколько раз в год.

66. **В отношении разработки руководств по надзору не был выявлен стандартный метод или подход.** Так, большинство органов надзора сообщили, что руководства по надзору были разработаны в процессе работы, так как органы надзора в сфере защиты потребителей финансовых услуг начали с нуля надзорную деятельность, которая в значительной степени отличалась от пруденциального надзора. В то время как руководства по пруденциальному надзору, как правило, разрабатываются с учетом учреждения, разработка руководств по надзору в сфере прав потребителей финансовых услуг может потребовать более функционального подхода. В Португалии органы надзора отметили, что длинные, подробные и жестко определенные руководства по надзору не приносят пользу, учитывая, что нормы и правила о защите прав потребителей часто меняются. Хотя существуют руководящие принципы, на практике контрольные процедуры осуществляются в первую очередь на основе обширного опыта персонала органов надзора, что усиливает важность надлежащей подготовки.

67. **Однако если выездные проверки в основном проводятся органами по пруденциальному надзору, есть большая потребность в подробных руководствах по надзору для обеспечения того, надзорная деятельность по защите прав потребителей финансовых услуг проводится надлежащим образом и последовательно.** В течение первых нескольких месяцев работы группа специалистов СРМСД в Армении провела анализ действующего регулирования по таким темам, как прозрачность и рассмотрение жалоб, и мозговой штурм по структуре надзора (диагностической матрицы), а затем разработала руководящие принципы надзора вокруг этой структуры.

68. **ДНЗПФУ в Чехии, Ирландии и Перу отметили, что иногда они проводят контрольную закупку.** BCSD в Португалии проводит контрольную закупку в самой большой степени среди рассматриваемых в тематических исследованиях стран. Он

посылает, как минимум, двух лиц в регион для проверки деловой практики и анализа предконтрактной информации, предоставляемой потребителям в учреждениях этого конкретного региона.

Дистанционный надзор и мониторинг рынка

69. Систематическая программа регулярного дистанционного надзора и мониторинга рынка с учетом рисков, вероятно, станет наиболее эффективным подходом с точки зрения воздействия и использования ресурсов. В отличие от выездных проверок, дистанционный надзор и мониторинг рынка, в первую очередь, определяются персоналом ДНЗПФУ. В частности, когда ДНЗПФУ имеют ограниченный потенциал, то эти инструменты могут быть полезными для того, чтобы сосредоточить надзор на приоритетных задачах. Многие органы надзора указали, что они хотели бы увеличить объем дистанционного надзора и мониторинга рынка, проводимых их ведомствами.

70. Дистанционный надзор может включать в себя мониторинг веб-сайтов поставщиков услуг и рекламы, анализ данных, представленных финансовыми институтами, а также рассмотрение жалоб потребителей и статистики жалоб, в частности в тех областях, где работа с жалобами напрямую осуществляется ДНЗПФУ. CPD в Ирландии сообщает, что его дистанционный надзор может включать следующие мероприятия:

- анализ имеющихся данных
- последующие меры по вопросам, определенным в ходе выездных проверок
- анализ отчетности по ведению бизнеса в регулируемых учреждениях
- проактивный и реактивный надзор, например, мониторинг изменений / вывод / разбивка услуг, изменения в стратегии, бизнес-модели и т.д.
- мониторинг рекламы
- анализ данных в социальных сетях

71. CPMCD в Армении отчитывается о проведении следующей деятельности по дистанционному надзору:

- мониторинг содержания сайтов поставщиков финансовых услуг;
- мониторинг рекламы поставщиков финансовых услуг, в том числе телевизионной рекламы;
- мониторинг и анализ опубликованной информации, в том числе годовых отчетов, финансовой отчетности и других документов, опубликованных финансовым учреждением;
- анализ и подтверждение раскрытия информации и рекламных материалов, размещаемых в открытом доступе финансовыми учреждениями;
- конкретным действиям по надзору по требованию (например, мониторинг рекламы на радио во время запуска страхования автогражданской ответственности,

надзорные действия на основе полученных жалоб или средств массовой информации и т.д.)

72. **ДНЗПФУ Армении, Ирландии, Перу и Португалии отчитываются о проведении дистанционного надзора на регулярной и разовой основе.** GPU в Перу отметил, что поскольку надзор на местах проводится только иногда, то много внимания уделяется дистанционному надзору, который проводится на постоянной основе в отношении всех учреждений. В Португалии мероприятия дистанционного надзора, такие как мониторинг тарифов и рекламы, происходят на регулярной, постоянной основе, тогда как другие виды деятельности могут осуществляться на разовой основе в результате определенного изменения на рынке или вопроса, возникающего в связи с рассматриваемыми жалобами. В Армении дистанционный надзор проводится с регулярной периодичностью: мониторинг рекламных роликов проводится ежемесячно, мониторинг сайтов – ежеквартально, а мониторинг соблюдения правил – на ежегодной основе. В отличие от этого, CPD Чехии отчитывается о проведении дистанционного надзора в основном на традиционной основе, иногда проводя мониторинг веб-сайтов и рекламы.

73. **В отличие от дистанционного надзора, все органы надзора, за исключением CPD в Ирландии,¹⁸ указали, что мероприятия по мониторингу рынка (например, анализ статистики обращений с жалобами и маркетинг в средствах массовой информации с точки зрения более широкого рынка или на уровне секторов или консультаций с промышленностью) не проводились широко или систематически.** Данные по рынку и исследования, проводимые CPD Ирландии, предназначены для упреждающего определения потенциальных рисков, связанных с защитой потребителей.¹⁹ Органы надзора в других рассматриваемых странах отметили, что они хотели предпринимать больше усилий в этой области.

Обеспечение выполнения требований

74. **ДНЗПФУ, как правило, в состоянии выдать предупреждение, рекомендацию, или же принять добровольные корректирующие действия.** В некоторых случаях эти действия необходимо согласовывать с пруденциальным надзором, в то время как в других случаях ДНЗПФУ может принимать подобные решения самостоятельно. Формальные меры воздействия, административное производство и наложение пеней и штрафов осуществляется департаментом органа финансового регулирования по санкциям или юридическим департаментом.

¹⁹ Эти мероприятия включают в себя: данные и анализ отчетности контролируемых фирм, мониторинг социальных сетей и интернет-сайтов, исследования конкретных вопросов, анализ тенденций на основе внутренних источников рыночной информации, анализ жалоб, полученных омбудсменом, анализ результатов определенных тематических исследований и мониторинга рекламы, определение тенденций, вытекающих из взаимодействия с другими управлениями СВИ, а также анализ статистику по переводам счетов в соответствии с Кодексом о переходе на обслуживание в другой банк.

75. **СРМСД в Армении может потребовать принятия корректирующих действий и дать рекомендации.** Эти требования передаются в финансовое учреждение через сотрудника департамента пруденциального надзора, назначенного в качестве основного контактного лица в Центральном банке Армении для этого конкретного учреждения. Сотрудники пруденциального надзора (не сотрудники СРМСД) несут ответственность за принятие последующих неформальных мер по несоблюдению требований. GPU также должен координировать свои действия с департаментом пруденциального надзора при требовании применить корректирующие меры.

76. **Напротив, СРД в Чехии (который проводит независимые выездные проверки) может потребовать применение добровольных корректирующих действий и обсудит эти действия непосредственно с поднадзорными организациями.** Точно так же ВСSD в Португалии может выдать прямые рекомендации и конкретные предписания для поднадзорных организаций исправить невыполнение требований или устранить нарушения. Например, ВСSD может выдавать предупреждения для финансовых учреждений, требовать от поставщиков возратить избыточную оплату или изъятия вводящей в заблуждение рекламы.

77. **Действия по обеспечению исполнения требований законодательства, которые являются менее распространенными, чем предупреждения, рекомендации или корректирующие меры, входят в компетенцию департамента органа финансового регулирования по санкциям или юридического департамента.** ДНЗПФУ обычно играют ограниченную роль в этих административных процедурах. В зависимости от серьезности ситуации, ВСSD в Португалии может предложить Совету директоров ВР открыть административное производство. Если Совет одобрит это предложение, то это производство будет проведено Департаментом правового обеспечения. Окончательное наложение штрафов и пени определяется Советом.

Нормотворчество

78. **Степень, в которой ДНЗПФУ имеют прямые нормотворческие полномочия, варьируется.** ДНЗПФУ Армении, Ирландии и Португалии имеют право издавать правила, связанные с защитой потребителей или кодексами поведения. В Армении СРМСД отвечает за разработку и выпуск законов, касающихся защиты прав потребителей и надзора за деятельностью на рынке. Любые предложения по новым нормативным требованиям или по обновлению существующих правил готовятся СРМСД в тесном сотрудничестве с Департаментом по регулированию финансовой системы и Юридическим департаментом. В Ирландии СРД непосредственно издает различные правила относительно кодексов деятельности.

79. **Напротив, СРД в Чехии не уполномочен издавать законы в области защиты прав потребителей.** Однако он все же издает рекомендации, критерии и пояснения по существующим законам, связанным с защитой прав потребителей, и по тому, как правовые обязательства в таких законах будут контролироваться. У GPU в Перу также нет полномочий по нормотворчеству, хотя GPU выдает рекомендации для законодательных и нормативных департаментов SBS о выдаче или изменении норм регулирования, связанных с защитой потребителей.

Приложение А: Сравнение ключевых аспектов созданных ДНЗПФУ

	Армения	Чехия	Ирландия	Перу	Португалия
Название и дата создания	Центр защиты прав потребителей и деятельности на рынке (CPMCD), создан в 2007 году	Департамент по защите прав потребителей (CPD), создан в 2008 году	Управление по защите прав потребителей (CPD) (ранее – Подразделение по защите потребителей и требований кодексов), создано при Органе по регулированию финансовых услуг Ирландии (IFSRA) в 2003 году	Управление по продукции и потребительским услугам (Gerencia de Productos y Servicios al Usuario, or GPU), создано в 2006 году	Департамент надзора за банковской деятельностью (BCSD), создан в 2008 году
Уставные цели департамента защиты прав потребителей финансовых услуг	<p>1) Разработка политической и правовой основы по защите потребителей</p> <p>(2) Развитие институтов, необходимых для эффективной защиты потребителей</p> <p>(3) Надзор в сфере защиты потребителей финансовых услуг и рассмотрение жалоб</p> <p>(4) Разработка</p>	<p>(1) Защита потребителей на финансовом рынке против недобросовестной коммерческой практики</p> <p>(2) Проверка выполнения организациями, предоставляющими услуги, обязательств действовать профессионально, избегая введения потребителей в заблуждение и</p>	<p>Сектор финансовых услуг, в котором защищены интересы потребителей, что означает то, что:</p> <p>(1) Потребители должны быть снабжены четкой, соответствующей и точной информацией, в том числе о стоимости, в процессе купли-продажи;</p> <p>(2) Потребителям должен рекомендоваться продукт / услуга,</p>	<p>(1) Защита прав потребителей (надзор в сфере защиты прав потребителей и разработка политики прозрачности)</p> <p>(2) упор на потребителя</p> <p>(3) Финансовое образование и участие потребителей</p>	<p>(1) Регулирование и надзор за кредитными организациями и их практикой реализации услуг и раскрытия информации для клиентов</p> <p>(2) Укрепление правил поведения и прозрачности кредитных организаций</p> <p>(3) Реализация инициатив предоставления информации</p>

	политики по финансовому образованию	агрессивных практик (3) Проверка выполнения обязательств, касающихся дистанционного маркетинга в сфере финансовых услуг, предоставление и посредничество при предоставлении потребительских кредитов, а также обязательство по раскрытию информации согласно Директиве о платежных услугах	исходя из их потребностей и возможностей, а также (3) Потребители должны получать высококачественные дополнительные услуги, например, предъявление требования, подача жалобы, обмен продукта, решение вопросов, связанных с ошибками, продление гарантий, последующее консультирование по вопросам инвестиций / пенсий и т.д. ²⁰		клиентам банка (4) Содействие финансовой грамотности
Охват	Розничные продукты, предоставляемые всеми	Банки, кредитные союзы, платежные учреждения, страховые	Финансовые продукты и услуги, предоставляемые розничными	Банки, микрофинансовые организации, страховые	Розничные банковские продукты и услуги (кредиты, депозиты)

²⁰ Законодательство в отношении Центрального банка Ирландии излагают стратегические цели ЦБИ в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг следующим образом: 1) Потребитель – основной приоритет в сфере регулирования отдается интересам потребителя; 2) культура – стремление к обеспечению этики взаимодействия с потребителями среди регулируемых организаций, в ЦБИ и других областях; 3) Соблюдение правил – обеспечение соблюдения правил путем эффективного надзора, предупреждения и правоприменения; 4) доверие – обеспечение доверия к финансовым услугам, продуктам, отрасли и законодательству; 5) критический взгляд – критический взгляд на ЦБИ, регулируемые ЦБИ организации и прочее для обеспечения соответствия запросам потребителей.

	финансовыми учреждениями (банками, микрокредитными, страховыми, платежными, инвестиционными компаниями)	посредники, инвестиционные фирмы (исключая небанковские учреждения, осуществляющие потребительское кредитование, и ипотечных посредников)	кредитными компаниями, розничные посредники (страховые, инвестиционные, ипотечные), платежные учреждения, фирмы по управлению долгом, кредитные учреждения, страховые компании, инвестиционные и фондовые компании, ростовщики	компании, частные пенсионные фонды (исключая сберегательные и кредитные кооперативы и рынки капитала)	и платежные услуги)
Место в структуре органа финансового регулирования и полномочия	В настоящее время подразделение внутри Департамента по стабильности и развития финансовой системы подотчетного руководителю Департамента, но в 2014 году оно станет автономным "центром"	Автономный департамент в Национальном банке Чехии (CNB), подчиняющийся непосредственно члену Совета Правления, не связанному с пруденциальным надзором	Автономное управление при Центральном банке Ирландии (IFSRA вошел в состав ЦБ Ирландии в 2010 году)	Автономный "офис" подотчетный Суперинтенданту (высшему органу власти) Главного управления банковской, страховой деятельности и негосударственных пенсионных фондов (SBS)	Первоначально подразделение при Департаменте надзора Национального банка Португалии; стал автономным департаментом в 2011 году. В настоящее время подчиняется члену правления, не связанному с пруденциальным надзором

	подотчетным председателю Центрального банка Армении.				
Внутренняя организация	Новый центр в 2014 году будет включать в себя три направления: (1) регулирование, (2) надзор и (3) финансовое образование	В октябре 2013 преобразование в два централизованных подразделения: (1) дистанционный надзор и рассмотрение жалоб, и (2) выездные проверки (ранее организованные на местах семью региональными инспекторами)	Два подразделения: (1) банки, страхование, инвестиции и политика и (2) розничные посредники и платежные учреждения	Три основных отдела: (1) надзор в области услуг и неофициальной деятельности, (2) финансовое образование и участие, и (3) платформа для работы с пользователями с двумя региональными офисами в Арекипе и Пиуре	Три основных направления: (1) регулирование банковской деятельности, (2) контроль банковской деятельности и (3) юридическая оценка
Кадры	6 постоянных работников на полную ставку (15 человек, включая временных работников)	16 человек	85 постоянных работников на полную ставку	85 человек	75+ человек
Изначальные приоритеты в области надзора	Прозрачность и разработка продукции	Прозрачность и рассмотрение жалоб	Информация и образование для потребителей, мониторинг конкуренции и разработка и	Прозрачность и раскрытие информации банками и микрофинансовыми организациями	Приоритетные области, определенные на основе оценки рисков (например, реклама,

			обеспечение соблюдения кодексов деятельности		прозрачность на рынке депозитов и ипотечных рынках, прайс-листы, потребительские кредиты)
Выездные проверки	<ul style="list-style-type: none"> • Проводятся в основном сотрудниками пруденциального надзора и редко с участием СРМСД • Комплексные проверки проводятся раз в три года для каждого учреждения; также проверки по требованию 	<ul style="list-style-type: none"> • Проводятся совместно сотрудниками пруденциального надзора и СРД • Могут также проводиться только СРД после реорганизации в 2013 году • Объекты проверок выбираются на основе данных жалоб 	<ul style="list-style-type: none"> • Проводятся независимо только СРД • Время от времени сотрудники пруденциального надзора оказывают содействие • Ежегодная программа тематических проверок (например, кодекс правил по ипотечной задолженности, стимулированию продаж, работа с жалобами по страхованию имущества) • Тематические направления выбираются на основе исследований, сбора сведений о рынке, информации от 	<ul style="list-style-type: none"> • Проводятся совместно сотрудниками пруденциального надзора и GPU • Один раз в год проводится проверка каждого учреждения, находящегося под надзором SBS • Оценка соблюдения требований в секторах в отношении прозрачности 	<ul style="list-style-type: none"> • Проводятся независимо ВССД • Проверки главных управлений при условии предварительного уведомления, филиалов без предварительного уведомления • Учреждения выбираются на основе жалоб или на основе новых законов / правил

			омбудсмена по финансовым услугам и т.д.		
<i>Руководства по надзору</i>	После создания СРМСД в течение 3-6 месяцев были созданы Матрица оценки защиты потребителей и руководство по проведению выездных проверок	Разработано с нуля и отдельно от пруденциального надзора; включены образцы писем о защите интересов потребителей, выданные другими ведомствами	-	Процедуры проверок, разработанные в процессе практической деятельности	В настоящее время разрабатываются сотрудниками ВСД
<i>Контрольные закупки</i>	Проводятся по необходимости	-	Иногда проводятся	Начали проводиться в 2012 году, а сейчас проводятся в трех городах (Лиме, Пиуре и Арекипе)	Да, в регионах проводятся официальные контрольные закупки
<i>Дистанционный надзор</i>	Включает регулярный и специальный мониторинг сайтов, рекламных роликов и отчетов финансовых учреждений	Основное внимание уделяется рассмотрению жалоб; специальный мониторинг веб-сайтов и рекламы	Включает аналитические исследования, дополнительную деятельность по вопросам, определенным в ходе выездных проверок, анализ деловой отчетности, мониторинг изменений в услугах и стратегиях, мониторинг рекламы	Включает проводимые на постоянной и непрерывной основе: оценки сборов и платежей, утверждение условий договоров, рассмотрение отчетности и статистических показателей по жалобам, оценки жалоб и обвинений в	Включает регулярный и специальный мониторинг веб-сайтов, рекламы и анализ данных, представленных учреждениями (например, прайс-листы, договора)

			и исследование информации в социальных сетях	отношении финансовых продуктов, и мониторинг веб-сайтов финансовых учреждений	
Мониторинг рынка	Проводится по необходимости	Проводится по необходимости	Включает сбор и анализ данных из отчетов; мониторинг деятельности социальных сетей; анализ тенденций на основе рыночной информации, анализ жалоб, полученных омбудсменом, выявление тенденций, вытекающих из взаимодействия с другими департаментами Центрального банка	Проводится по необходимости	Включает анализ жалоб, мониторинг рекламы, новых кредитных соглашений, прайс-листов и т.д., а также встречи с заинтересованными сторонами
Обеспечение соблюдения требований	<ul style="list-style-type: none"> • Неформальные меры, такие как обсуждение и согласование с органом пруденциального надзора корректирующих 	<ul style="list-style-type: none"> • CPD может запросить применение добровольных корректирующих мер • Обязательные меры и 	Сотрудники департаментом по надзору и обеспечению соблюдения требований работают вместе в рамках модели надзора с	GPU может издавать предупреждения, накладывать санкции и постановления о принятии корректирующих мер, согласованных	<ul style="list-style-type: none"> • BCSD выдает рекомендации и предписания об исправлении несоблюдения требований или нарушения • Административное

	действий и рекомендаций • Формальные меры, такие как рассмотрение юридическим отделом наложения пеней и штрафов	административные процедуры, осуществляемые Департаментом по лицензированию и обеспечению исполнения	учетом степени рисков ²¹	с департаментом пруденциального надзора	производство по применению штрафных санкций или штрафов, проводимое Департаментом правового обеспечения
Нормотворчество	Да	Нет	Да	Нет	Да
Правовые полномочия и дата установления	Поправки в Закон о Центральном банке Республики Армения от 2007 года	Закон № 6 от 1993 года о Национальном банке Чехии (раздел 44а, пункт 1)	Закон 2003 года о Центральном банке и Управлении по финансовым услугам Ирландии, Постановление о реформе Центрального банка Ирландии от 2010 года	Дополнительный закон № 28587 в Кодекс по защите прав потребителей финансовых услуг	Декрет-закон № 1/2008 от 3 января о внесении изменений нормативно-правовой базы кредитных организаций и финансовых компаний

²¹ Более подробная информация представлена в документе «Процедура применения административных санкций» <http://www.centralbank.ie/regulation/processes/Enfl/asp/Documents/Outline%20of%20the%20Administrative%20Sanction%20Procedure%20-%202013%20-%20for%20publication.pdf>.