

**АССОЦИАЦИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫХ
БАНКОВ РОССИИ**
(АССОЦИАЦИЯ «РОССИЯ»)



123001, Москва,
Большая Садовая, дом 8, стр. 1.
тел./факс: (495) 785-2990, 785-2993,
785-2989, 916-1751, (499) 764-9941
e-mail: asros @ asros.ru
www.asros.ru

Обзорный материал:

**«Внесудебное разрешение споров с участием
финансовых омбудсменов»**

Москва, июнь 2010

ВВЕДЕНИЕ.

Впервые должность «парламентского омбудсмана» учреждена риксдагом Швеции в 1809 году. Шведский «ombudsman» («представитель») был доверенным лицом, представляющим права гражданина перед государственными органами.

Долгое время идея создания должности омбудсмана не была принята в других правовых системах, кроме шведской. Однако с течением времени пост омбудсмана был введен по шведскому образцу и в других странах Северной Европы — в 1919 году в Финляндии, в 1952 году в Норвегии, а годом позже в Дании. Первым неевропейским государством, введшим должность омбудсмана, стала Новая Зеландия в 1962 году, первым социалистическим — Польша (1987).

Сейчас под «омбудсменом» могут подразумеваться два различных института. Во-первых, омбудсменом именуют должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц. Так, в России термин «омбудсмен» употребляется в отношении уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, и уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации.

Во-вторых в большинстве европейских стран также учреждена должность омбудсмана как независимого лица, регулирующего во внесудебном порядке споры между организациями-поставщиками товаров (услуг) и их клиентами. Наиболее часто омбудсмены разрешают споры, возникшие на рынке ценных бумаг, в банковской сфере и сфере страховых услуг. Но должности омбудсменов действуют не только в финансовой сфере. В Австралии учреждена должность омбудсмана в телекоммуникационной отрасли (The Telecommunications Industry Ombudsman¹), в Великобритании действует Energy Ombudsman, рассматривающий споры в сфере электроснабжения и газоснабжения² и омбудсмен в сфере здравоохранения (The Health Service Ombudsman³). Первый среди стран СНГ офис омбудсмана финансовой системы был создан 24 января 2009 года в Республике Армения. В Республике Казахстан действует страховой омбудсмен.

ОПЫТ ОМБУДСМЕНА ЧАСТНЫХ БАНКОВ И СТРАХОВОГО ОМБУДСМЕНА ГЕРМАНИИ.

Омбудсмен частных банков.

Процедуру с участием омбудсмана первым из финансово-экономических союзов ввел в обиход Союз немецких банков (VdB) в июле 1992 года. С этого времени быстрая и небюрократизированная внесудебная процедура по разбору жалоб клиентов омбудсменом не только устоялась, но и стала неотъемлемым элементом общей концепции работы с потребителями немецких частных банков. На практике эта процедура приносит пользу не только непосредственно участвующим в ней клиентам и банкам, но и органам юстиции.

Омбудсмен назначается Правлением Союза немецких банков по представлению руководства Союза сроком на 3 года. Он может быть назначен на должность повторно. Омбудсмен может быть досрочно освобожден от занимаемой должности по решению Правления Союза только при наличии фактов, которые однозначно указывают на невозможность независимого принятия решения омбудсменов в дальнейшем, а также в случаях, когда у омбудсмана долгое время отсутствует объективная возможность исполнять свои обязанности или существует некая иная важная причина.

К омбудсмену в Германии предъявляется ряд требований:

¹ <http://www.tio.com.au/>

² <http://www.energy-ombudsman.org.uk/>

³ http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage_31.html

- 1) он должен иметь возможность занимать должность судьи;
- 2) в течение трех лет до момента назначения на должность омбудсмена кандидат не вправе работать в каком-либо банковском союзе или кредитном институте.

Омбудсменом частных банков Германии могут быть рассмотрены не все жалобы.

Во-первых, по общему правилу, омбудсмен рассматривает только жалобы потребителей. Процедура рассмотрения спора омбудсменом не применима, если спорная хозяйственная операция может быть отнесена к промысловой или самостоятельной профессиональной деятельности подателя жалобы. Исключения составляют отдельные вопросы, по которым омбудсмены частных банков рассматривают жалобы без ограничения в отношении потребителя. Например, если сутью жалобы является спор по трансграничному переводу денежных средств в границах Европейского Союза или стран Европейской экономической зоны в рамках применения норм права о переводе денежных средств (§§ 675a – 676g Гражданского уложения Германии), или когда суть жалобы вытекает из применения норм права о переводе денежных средств (§§ 675a – 676g Гражданского уложения Германии) или из злоупотребления платежной картой (§ 676h Гражданского уложения Германии) если соответствующая операция произведена после 31 декабря 2001 года (ст. 228 и 229 § 5 Вводного закона к Гражданскому уложению Германии).

Во-вторых, внесудебное урегулирование спора омбудсменом не имеет места, когда:

а) спор подан на рассмотрение, рассматривается или был рассмотрен в суде или по спору заключено мировое соглашение;

б) дело является либо являлось предметом внесудебного рассмотрения иного согласительного органа в соответствии с § 14 Законом о предупредительном иске или иной мировой инстанции, которая применяет внесудебные процедуры урегулирования споров;

в) если срок давности для передачи дела омбудсмену уже истек либо банк ссылается на истечение срока давности.

Деятельность омбудсмена частных банков организована следующим образом.

Жалобы клиентов с кратким описанием сути дела и приложением необходимых документов направляются в Центр по обработке жалоб клиентов, созданный при Союзе немецких банков. Заявитель подтверждает, что он еще не направлял иск в суд, не подавал жалобу на рассмотрение иным согласительным органам или мировым инстанциям, применяющих внесудебные процедуры урегулирования споров, а также не заключал внесудебное мировое соглашение с банком. Центр по обработке жалоб подтверждает получение жалобы и направляет клиенту информацию о дальнейшем порядке рассмотрения дела.

Центр по обработке жалоб клиентов устанавливает, существует ли согласие банка на применение внесудебных процедур урегулирования спора. Затем сотрудники Центра проверяют документы и, в случае необходимости, требуют у подателя жалобы предоставить недостающие документы. Если предмет жалобы невозможно установить на основании описания и предоставленных клиентом документов, включая отзыв банка, сотрудники Центра сообщают об этом клиенту. Если клиент не предоставит в течение месяца недостающие документы, процесс рассмотрения завершается. Но у клиента сохраняется право предъявить новую жалобу с дополнениями и конкретизацией сути жалобы.

Центр по обработке жалоб на основании поданных документов решает вопрос о допустимости рассмотрения жалобы. Если жалоба не подлежит рассмотрению, омбудсмен отклоняет жалобу с указанием причин.

Жалобы, которые были признаны допустимыми, направляются руководству соответствующего банка, на который поступила жалоба, либо заранее определенному лицу (подразделению банка), отвечающему за внутреннюю обработку таких жалоб. Банк должен в течение одного месяца с даты поступления жалобы составить отзыв на описание ситуации клиентом. В случае необходимости назначается дополнительный срок – еще

один месяц. Отзыв банка направляется клиенту. Если банк не удовлетворяет жалобу клиента, клиенту указывается на возможность высказать возражения на отзыв банка в течение одного месяца со дня получения.

Если омбудсмену это кажется необходимым, он вправе требовать дополнительных сведений от обеих сторон для прояснения состояния дела и сути спора. Омбудсмен также вправе заслушивать устные показания сторон. Он не проводит исследование доказательств, если только доказательства не могут быть получены из представленных документов. Если омбудсмен приходит к выводу, что жалоба недопустима, либо о том, что решение по делу может быть принято только после проведения глубокого исследования доказательств, то он воздерживается от принятия решения с указанием причин. В противном случае, он выносит решение. Решение омбудсмана оформляется в письменном виде и содержит краткое и понятное обоснование. Омбудсмен незамедлительно направляет свои решения непосредственно сторонам в споре.

Решение омбудсменов является обязательным для исполнения со стороны банков в тех случаях, когда стоимость предмета жалобы не превышает 5000 Евро. В этих случаях для банков исключена возможность подачи иска (апелляции) в суд. Податель жалобы вправе обратиться в суд.

По делам с суммой иска более 5000 Евро решения омбудсмана не является обязательным к исполнению для обеих сторон. Согласие с решением должно быть направлено в письменной форме в Центр обработки жалоб клиентов Союза немецких банков в течение 6 недель с момента получения решения сторонами. По истечении указанного срока Центр обработки жалоб при Союзе немецких банков сообщает сторонам о результате с сообщением наименования сторон и сути дела. На этом процесс внесудебного урегулирования спора заканчивается.

Следует заметить, что на период внесудебных процедур урегулирования спора (предварительное рассмотрение и процедуры с участием омбудсмана) течение исковой давности приостанавливается.

Расходы на предварительное рассмотрение и рассмотрение жалобы омбудсменом несет Союз немецких банков.

В Германии порядок производства и перечень предпосылок допустимости регулируются отдельно в принятом Федеральным министерством юстиции «Порядке урегулирования споров по жалобам клиентов в немецком банковском секторе»⁴.

За 2008 год в Центр обработки жалоб поступило 4837 жалоб, из них 602 не подлежали рассмотрению. Из 3501 полученной допустимой для рассмотрения жалобы, 1661 была решена в пользу клиента (в том числе частично), в отношении 70 было найдено компромиссное решение, предложенное омбудсменом 1286 жалоб решено в пользу банка.

Страховой омбудсмен.

Должность страхового омбудсмана учреждена в Германии 11 апреля 2001 года по инициативе немецкой страховой отрасли на базе Ассоциации. Как и в институте банковского омбудсмана, расходы на деятельность омбудсмана несет члены Ассоциации. Более чем 95 процентов немецкого рынка страхования в розничном бизнесе представлены в Ассоциации.

Рассмотрение жалоб омбудсменом в сфере страхования построено по той же схеме, что и рассмотрение жалоб банковским омбудсменом.

В 2009 году омбудсменом по делам страхования, профессором, доктором Гюнтером Хиршом, получено 18 145 жалоб, что ниже на 3,7 процента, чем в 2008 году. Тем не менее, доля трудоемких и сложных юридических проблем выросла.

⁴ http://www.bankenverband.de/download/broschueren/BdB_Verfahrensordnung.pdf

ИНОЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ.

Внесудебное разрешение споров получило большое распространение не только в Германии, но и в других странах Европы, что объясняется тем, что процедура позволяет клиентам получить в большинстве случаев не только обязательное для исполнения, и в сравнении с судами, как правило, более быстрое решение, но и возможность бесплатно и без какого-либо риска урегулировать разногласия с поставщиками услуг. Альтернативное внесудебное разрешение спора представляется особенно привлекательным в случае, если стоимость спора настолько мала, что обращение в суд не имело бы никакого практического смысла.

Как в европейских странах, так и в странах Азии и Америки, схема разрешения споров приблизительно одинакова:

1. Для инициализации рассмотрения спора омбудсменом заявитель должен подать ему жалобу, чаще всего письменную. Обращение к омбудсмену добровольно. В большинстве стран регулируется срок, в течение которого может быть подана жалоба, определяется круг вопросов, которые могут быть рассмотрены, и круг лиц, которые могут быть заявителями и в отношении которых могут быть поданы жалобы. При принятии жалобы к рассмотрению омбудсменом может быть установлен не только верхний предел суммы иска, который может быть рассмотрен омбудсменами (EUR 250 000 в Ирландии, EUR 250 000 для банков и страховых компаний в Нидерландах, £100 000 в Великобритании, EUR 5 000 в Португалии, EUR 100 000 в Италии), но и нижний предел. Так, в Нидерландах минимальная сумма иска составляет EUR 100, в Швеции 2000 SEK.

Распространенной практикой является установление обязательного порядка предъявления претензии поставщику услуг до обращения к омбудсмену (например, Бельгия, Франция, Италия). В Люксембурге для обращения в Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) потребитель обязан использовать все возможные средства в отношении поставщика финансовых услуг. В Литве поставщик финансовых услуг обязан ответить своему клиенту в течение 30 дней с момента получения его претензии, и только после этого потребитель получает право обратиться в State Consumer Rights Protection Authority. В Польше для обращения к омбудсмену необходимо предоставить документ, подтверждающий, что жалоба рассматривалась ответчиком, либо что ответ на претензию заявителем не получен в течение 30 дней после направления ему жалобы.

Эффективность предварительного претензионного порядка подтверждается опытом офиса банковского омбудсмана в Южно-Африканской Республике. Офис учрежден в 1997 году, но требование об обязательном направлении претензии заявителем банку было введено в июне 2008 года, что позволило значительно сократить количество жалоб, принятых к рассмотрению (5478 в 2007 году, 3620 и 3366 в 2008 и 2009 году, соответственно). В 2007 году из принятых к рассмотрению жалоб, 4539 было закрыто на начальном этапе после обращения омбудсмана к банкам. И только 370 дел было закрыто после дальнейшего исследования. Сокращение количества формально открытых, после направленных в банк и далее закрытых жалоб позволило выделить более сложные дела, по которым нужно было провести расследование. Количество дел, закрытых после дальнейшего расследования возросло в 2008 и 2009 году до 623 и 973 соответственно.

2. Заявитель обычно может обратиться в call-центр омбудсмана, где ему будет разъяснены условия и порядок направления жалобы. В подавляющем большинстве стран рассмотрение жалобы бесплатно для заявителя. Исключения составляют, например, Польша и Шри-Ланка, где пошлина возвращается заявителю, если омбудсмен принял решение в его пользу и Дания (EUR 66 для обращения в Complaint Board of Danish Securities and Brokering Companies, EUR 22 для обращения

- в Insurance Complaints Board, EUR 20 для обращения в Danish Complaint Board of Investment Funds).
3. Письменная жалоба, направленная омбудсмену проходит проверку на допустимость к рассмотрению. В Республике Шри-Ланка, например, омбудсмен имеет право отказать в принятии жалобы, если по его мнению жалоба не обоснована или подана с намерением досадить.
 4. Если жалоба не подлежит рассмотрению об этом сообщается заявителю, и даются рекомендации по дальнейшему разрешению спора.
 5. Если жалоба подлежит рассмотрению, то обычно она направляется лицу, на которого поступила жалоба для получения разъяснения. В некоторых странах на этом этапе поставщик услуг может удовлетворить требования заявителя и рассмотрение жалобы будет закрыто.
 6. В случае необходимости омбудсмен запрашивает необходимые сведения и документы у заявителя, и на основании полученных данных от заявителя и лица, на которое поступила жалоба, дистанционно принимает письменное решение.
 7. Решение омбудсмента для лица, на которое была подана жалоба, может носить как обязательный, так и рекомендательный характер. Обязательность решения омбудсмента может зависеть:
 - 1) от суммы иска. В Германии решение Ombudsman Scheme of the Private Commercial Banks обязательно для исполнения банками, если сумма иска не превышает EUR 5000;
 - 2) от того, заключил ли поставщик услуг соглашение о том, что решения омбудсмента будут для него обязательны (Венгрия, Arbitration Board of Budapest).
 - 3) от того, выразил ли поставщик услуг несогласие с принятым в отношении него решением. Так в Норвегии решение Insurance Agreement Board и Board for Reduced Compensations обязательно для исполнения, если лицо, оказывающее услуги страхования не опротестовало решение в течение 45 дней. Решение Complaint Board of Danish Securities and Brokering Companies в Дании обязательно для поставщика финансовых услуг, если он в течение 30 дней не проинформирует Совет о своем несогласии с решением. В Пакистане решение омбудсмента может оспорить как заявитель, так и банк, в течение 30 дней. Если несогласный с решением банк не опротестовал его, решение вступает в силу и становится окончательным и обязательным для выполнения банком.
 8. Для заявителя решение омбудсмента обычно не обязательно для исполнения. В случае, если он не доволен решением, заявитель должен сообщить об этом омбудсмену в течение определенного срока и вправе продолжить разбирательство иным образом.

Период рассмотрения при альтернативном разрешении споров варьируется от одного месяца (в Португалии, в Литве по делам о потребительском кредитовании) до 9-10 месяцев в Дании. Средняя продолжительность рассмотрения спора в большинстве европейских стран составляет 3-4 месяца.

Институт омбудсмента финансовой системы действует практически во всех развитых странах мира. В некоторых странах процедура урегулирования споров омбудсменом внедрена недавно. В Исламской Республике Пакистан омбудсмен в банковской сфере (Banking Mohtasib) действует со 2 мая 2005 года. Омбудсмен принимает решение по письменным жалобам потребителей на банковские услуги и продукты, в случае, если в удовлетворении жалобы банком было отказано. Кроме такого рода жалоб омбудсмены получают и «неформальные» жалобы – звонки, копии писем, электронные письма. Таких «неформальных» жалоб в 2008 году омбудсмен получил 2544. Письменных «официальных» жалоб поступило 1390 в 2008 году. В годовом отчете за 2008 год отмечается, что из официальных жалоб, полученных в 2008 году 389 (28%) были не приняты к рассмотрению, 332 случаях (24%) в удовлетворении жалобы было отказано,

360 жалоб (26%) было удовлетворено, 309 жалоб (22%) на 31.12.2008 находились на рассмотрении.

Первый среди стран СНГ офис омбудсмена финансовой системы был создан 24 января 2009 года в Республике Армения в соответствии с законом «О финансовом Омбудсмене» («О примирителе финансовой системы»).

Институт омбудсмена действует на следующих принципах:

- бесплатное обслуживание клиентов;
- возможность подачи жалобы омбудсмену только после обращения в финансовую структуру, к которой есть претензии;
- обязательность вынесенного омбудсменом решения для финансовых организаций.

Жалобы могут предъявляться в отношении банков, кредитных организаций, страховых и инвестиционных компаний, страховых брокеров, ломбардов, систем денежных переводов, лиц, осуществляющих валютные и дилерско-брокерские сделки.

В 2009 году офис финансового омбудсмена Армении получил 378 заявлений-жалоб в адрес финансовых организаций. Из принятых к рассмотрению требований 61% были решены в пользу потребителей. При посредничестве финансового омбудсмена в 2009 году финансовые организации компенсировали клиентам более 26 млн. драмов (около 2089000 рублей).

По словам финансового омбудсмена Армении Пируз Саркисян, статистика прошлого года свидетельствует о том, что жалобы, в основном, были направлены против банков и связаны с кредитными, депозитными и платежно-расчетными функциями. На втором месте находятся жалобы в адрес страховых компаний, в частности, по линии страхования имущества и здоровья. На третьем месте оказались ломбарды, кредитные организации, а затем – иные финансовые организации.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА ФИНАНСОВОГО ОМБУДСМЕНА В РОССИИ.

Для построения в Российской Федерации системы внесудебного разрешения споров между кредитными организациями и физическими лицами – потребителями их услуг предлагается создать бюро банковского (финансового) омбудсмена.

Бюро банковского омбудсмена в России предлагается организовать на основе Ассоциации региональных банков России (Ассоциация «Россия») при участии Международной Конфедерации обществ потребителей (КонФОП). Учреждение должности банковского омбудсмена на базе банковского союза (ассоциации) соответствует успешной практике Европы, и, прежде всего, Германии.

В качестве третьего партнера при организации бюро банковского омбудсмена предполагается пригласить Ассоциацию Юристов России.

Совместные усилия трех названных организаций, представляющих различные общественные силы, позволит объединить банковское сообщество в лице Ассоциации региональных банков России, общества защиты прав потребителей, которые представляют интересы потребителей финансовых услуг, и одно из наиболее авторитетных объединений юристов, объединяющее судей, адвокатов, правоведов и практиков.

Приглашение в качестве омбудсмена представителя Ассоциации Юристов России позволит придать полную легитимность данной конструкции, гарантирует высокое качество юридических решений, а также независимость омбудсмена от банковского сообщества, что позволит избежать недоверия со стороны потенциальных потребителей.

В качестве концептуальной основы деятельности российского бюро омбудсмена предлагается избрать германскую модель, в соответствии с которой офис финансового омбудсмена не является государственной структурой и учреждается ассоциацией коммерческих банков на основе многостороннего соглашения.

На первом этапе предполагается привлечение к совместной работе с бюро финансового омбудсмeна около 20 кредитных организаций, предоставляющих услуги на всей территории Российской Федерации.

На втором этапе при создании офиса банковского омбудсмeна и отработке всех процедур и технологий предполагается активное участие международных спонсоров, в т.ч. Всемирного банка, который может оказать как финансовую, так и техническую помощь при создании соответствующего бюро финансового омбудсмeна. Предполагается постепенное увеличение роли российских банков в финансировании проекта за счет взносов и иной финансовой и технологической помощи, а также расширение деятельности российских банков и кредитных организаций, предоставляющих свои услуги клиентам на территории РФ (рост от 20 до 100-150 кредитных организаций).

На третьем этапе (ориентировочно через 2-3 года после создания бюро финансового омбудсмeна) предполагается выход на полную самоокупаемость проекта в стационарном режиме деятельности бюро финансового омбудсмeна и присоединение к проекту новых кредитных организаций.

Бюро банковского омбудсмeна планируется создать в виде платформы открытой для присоединения всех заинтересованных кредитных организаций и иных финансовых посредников. Данное условие необходимо для того, чтобы распространить полномочия омбудсмeна по внесудебному разрешению споров на споры, которые возникают между вновь вступившими в систему участникам и их клиентами вне зависимости от принадлежности к той или иной банковской ассоциации или банковскому союзу.

На третьем этапе деятельность финансового омбудсмeна будет характеризоваться рассмотрением всех видов споров, возникающих из всех видов гражданско-правовых соглашений между кредитными организациями и их клиентами, участием в системе более 300 кредитных организаций с постепенным увеличением их числа и привлечением большинства кредитных организаций, действующих на территории России, к участию в соответствующей схеме внесудебного урегулирования споров между банками и их потребителями.