

РОЛЬ БАНКОВСКОГО ОМБУДСМАНА В ЗАЩИТЕ ИНТЕРЕСОВ КЛИЕНТОВ В ПОЛЬШЕ

Статья польского автора, подготовленная специально для сборника "Банки: мировой опыт", посвящена созданию института банковского омбудсмана в Польше, призванного защищать интересы банковских клиентов – физических лиц.

Вступая в состав Европейского союза (ЕС), Польша привела свое законодательство в соответствие с требованиями и правилами ЕС. В этой связи возник вопрос о защите прав клиентов и создании института банковского омбудсмана. Необходимость защиты прав клиентов является обязанностью государства, а посредниками в этом деле должны выступать предприниматели и банки. В Польше с этой целью было создано Ведомство защиты конкуренции и потребителей (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK), а также институт банковского омбудсмана (БО)¹. Последний создан на основе добровольного договора между коммерческими банками при посредничестве Союза польских банков (Związku Banków Polskich, ZBP) и действует на основе регламента банковского потребительского арбитража.

По заказу UOKiK группа специалистов подготовила доклад «Угрозы для потребителей на рынке розничных банковских услуг в Польше»², в котором выделяются следующие виды возможной дискриминации банковских клиентов.

Запоздалая и неадекватная реакция банков на изменение процентных ставок центрального банка (Narodowego Banku Polskiego – NBP). Снижающиеся в последнее время процентные ставки NBP вызывают немедленную реакцию банков по изменению процентов по вкладам, которые, как правило, снижаются в большей степени, чем ставки по банковским кредитам. Так, в 2001 г. процентные ставки NBP снизились на 7,5%, средний процент по вкладам – на 6,5%, а средняя процентная ставка по кредитам – всего на 2,1%. Причинами такой реакции банков являются чрезмерная ликвидность польских банков и политика NBP, который на очень выгодных условиях принимает суточные депозиты (overnight) от коммерческих банков.

Значительные различия в уровнях ставки по кредитам и сберегательным счетам юридических и физических лиц. При осуществлении расчетных операций годовая процентная ставка составляет от 0,01 до 3%, тогда как процентная ставка по кредитам редко когда опускается ниже 10%. Причинами этого являются уже упомянутая высокая ликвидность банковского сектора и эффект вытеснения кредитов физическим и юридическим лицам эмиссиями государственных ценных бумаг (в результате государственный долг составляет более 50% ВВП). Негативные макроэкономические явления – экономический спад, высокий уровень безработицы, достигший к концу 2003 г. почти 20%, незаконченная реформа здравоохранения и пенсионной системы –

¹ Правовой основой охраны прав потребителей является: Ustawa z dnia 15.12.2000 r. "O ochronie konkurencji i konsumentów" // Dz. U. 2003 г., № 86, poz. 804.

² Zagrożenia dla konsumentów na rynku bankowości detalicznej w Polsce // http://www.uokik.gov.pl/download/dokumenty_drz_pub_zagrozenia.pdf (10.05.2004).

увеличивают кредитный риск и нежелание банков снижать процентные ставки по кредитам.

Отсутствие юридического понятия банкротства домашнего хозяйства, которое в развитых странах используется в случае, когда долг домохозяйства, не занимающегося экономической деятельностью, превышает возможности его погашения по причине потери работы, болезни и т. д. Банкротства домашних хозяйств могут происходить и в тех случаях, когда банки слишком агрессивно борются за клиентов, слишком легко дают кредиты, не проверяя кредитоспособность заемщиков, или передают предоставление кредитов финансовым посредникам (например, магазинам при продаже товаров в кредит), которые, стремясь увеличить объем продаж, предоставляют кредиты лицам с высоким кредитным риском. В результате такой кредитной политики часто возникает чрезмерная задолженность домашних хозяйств, вызывающая требования ее безусловного погашения, что, в свою очередь, может обусловить «бегство» должника в сферу теневой деятельности и усиление угрозы для общественного порядка.

Распространение ложной или неточной информации о банковских услугах, размещаемой в прессе или иных средствах массовой информации. Примером может служить информация о популярных «пакетах услуг для малых и средних предприятий» или о дополнительных услугах для физических лиц – владельцев сберегательных счетов. Клиенты не получают информацию о том, что каждый элемент пакета имеет свою дополнительную цену, помимо обязательной платы за ведение счета. Реклама информирует, что ведение таких счетов очень дешево, но не упоминает о том, что некоторые продукты, тесно связанные со счетом, стоят дорого.

Более высокая стоимость банковских услуг для физических лиц в Польше, чем в ЕС, несмотря на более низкие доходы польских граждан по сравнению с жителями ЕС.

Угрозы, связанные с новыми каналами доступа к банковским услугам. В последние годы развитие виртуальных банков и интернет-услуг привело к появлению новых форм преступлений, связанных с банковскими картами и доступом посторонних лиц к электронным банковским счетам.

Все перечисленные угрозы клиентам розничных банков указывают на необходимость защиты интересов потребителей банковских услуг, которую призван осуществлять институт БО, уже давно действующий в странах ЕС. БО должен решать внесудебные споры с участием потребителей.

Понятие «омбудсман» впервые появилось в 1809 г., когда шведский парламент создал организацию «Justitle Ombudsman», т.е. представителя прав граждан в судебных процессах против правительства. В настоящее время подобные организации созданы более чем в 100 странах мира³. Большинство этих организаций является членами международного института International Ombudsman Institute. Организации омбудсмана могут создаваться на национальном и региональном уровнях, а также в отдельных провинциях и воеводствах.⁴

В 1992 г. на основе Маастрихтского договора в ЕС был создан институт Европейского омбудсмана, впервые учрежденный Европейским парламентом в 1995 г. С 1 апреля 2003 г. эту функцию выполняет профессор N. Diamandouros, бывший омбудсман Греции. Европейский омбудсман проводит расследования и составляет доклады о нарушениях прав граждан в функционировании органов ЕС – Европейской комиссии, Совета ЕС и Европарламента. Компетенции омбудсмана не относятся к

³ Институт омбудсмана сначала распространился в скандинавских странах – в Финляндии (1919), Дании (1955), Норвегии (1962), а потом в Новой Зеландии (1962), Великобритании (1967), Танзании (1968), Израиле (1971) и т. д.

⁴ Commonwealth Ombudsman-Australia:[http://www.comb.gov.au/abort_us/default.htm] (22.02.2004)

учреждениям, выполняющим судебные функции. Омбудсман начинает следствие не только на основе жалобы, но и по собственной инициативе⁵.

В странах с развитой банковской системой действует БО, который может назначаться центральным банком, коммерческими банками или банковскими союзами. Банковские круги, создавая институт БО, обязываются выполнять его решения. С 1 марта 2002 г. банковским омбудсманом в Польше является правовец, бывшая судья Экономического суда (Sądu Gospodarczego) К. Marczyńska, утвержденная постановлением правления ZBP. Правила функционирования БО в Польше не отличаются от правил организации работы подобных институтов в странах ЕС. При БО действует бюро, а также совет БО, в состав которого входят БО и представители потребительских организаций и ZBP.

В регламенте банковского потребительского арбитража указывается, что субъектом, защищаемым БО, является физическое лицо, которое подписывает с банком договор о предоставлении услуг, не связанных с экономической деятельностью. Жалобы по поводу банковской деятельности могут подавать только потребители, т.е. физические лица, подписывающие с договором банком-членом ZBP. Жалоба может касаться и спора с банком, не являющимся членом ZBP, если он подписал заявление о том, что подчиняется решениям БО и будет выполнять его постановления⁶.

БО может рассматривать дела, имеющие характер денежных исков по поводу невыполнения или недолжного выполнения банками своей деятельности или других действий для потребителя, если спор возник после 1 июля 2001 г., а стоимость предмета спора не превышает 8000 злотых (примерно 2000 долл.). При одновременном предъявлении нескольких исков их стоимость суммируется, и эта сумма не может превышать 8000 злотых. К сумме иска не прибавляются проценты и другие издержки. Предметом жалобы, подаваемой БО, не могут быть иски к государственному казначейству, в том числе по кредитам с доплатами из бюджетных средств.

БО возвращает жалобу, не рассматривая ее, если ее содержание непонятно и если решение спора требует участия свидетелей и понятых, что возможно только при судебном разбирательстве, а также в том случае, когда податель иска не выполнил требований БО о внесении необходимых дополнений и изменений. Кроме того, БО отклоняет жалобу, если:

аналогичный иск между теми же сторонами находится на рассмотрении в государственном или мировом суде;

данный спор уже был решен в суде;

рассмотрение дела является компетенцией мирового суда.

Расследование начинается только по просьбе потребителя, которая подается в письменной форме и может быть выслана БО почтой. Текст просьбы должен включать:

- имя и фамилию истца, его адрес (или хотя бы номер контактного телефона); приветствуется также сообщение информации о номере телефона, факса и адресе электронной почты;
- название банка и его отделения, адрес банка;
- точная формулировка иска, его короткая аргументация и другие дополнения в форме копии необходимых документов;
- сумма предмета спора.

⁵ <http://www.euo-ombudsman.eu.int/glance/pl/default.htm> (23.02.2004).

⁶ <http://www.zbp.pl/arbitr.php> (10.05.2004)

К иску должен быть приложен документ, подтверждающий окончание процесса рассмотрения рекламации в банке, или заявление истца о том, что он не получил ответа на свою жалобу в течение 30 дней. Вместе с иском потребитель вносит оплату в размере 50 злотых (примерно 15 долл.), перечисляя ее на счет БО. Если сумма предмета спора меньше 50 злотых, то указанная оплата составляет 20 злотых. БО не предпринимает никаких действий, пока оплата не будет произведена. БО может потребовать у истца дополнений к иску или к его приложениям. Если БО признает правоту истца, банк, проигравший дело, обязан возратить предъявителю иска сумму оплаты. В случае отклонения иска оплата возврату не подлежит, а в случае возврата иска БО возвращает половину суммы, заплаченной предъявителем иска.

Решение БО является окончательным для банка, который обязан выполнить его не позднее чем через 14 дней после его выдачи. В случае неудовлетворения иска потребитель может передать дело в суд.

Резиденция БО находится в Варшаве. БО использует круглую печать с обязательным указанием на ней своего имени и фамилии, а также адреса. Используется и прямоугольная печать с указанием адреса, номеров телефонов, факса и адреса электронной почты БО.

После того как предъявитель иска внесет оплату, БО принимает решение о начале расследования или о возврате иска. После начала расследования бюро БО пересылает в банк описание иска вместе с приложениями и просит банк дать ответ на иск в течение 14 дней. БО может продлить этот срок. Банк может ответить на иск в письменной форме почтой, по факсу или по электронной почте. В ответе на иск банк должен указать, принимает ли он требования иска полностью, частично или отвергает иск. В ответе на иск должно быть указано детальное обоснование с указанием законов, инструкций, договоров и регламентов, относящихся к данному делу, а также должны быть приложены необходимые документы.

Отсутствие ответа банка на иск не является препятствием для продолжения расследования дела. Приостановление и прекращение расследования БО допускаются по просьбе предъявителя или по совместной просьбе предъявителя и банка. В случае приостановления расследования по просьбе предъявителя или по совместной просьбе предъявителя и банка, расследование, не возобновленное какой-либо из сторон в течение года, считается закрытым. В этом случае оплата не возвращается. Потребитель может в любой момент отозвать иск, представленный БО. В этом случае расследование прекращается, а оплата также не возвращается.

БО должен на каждой стадии процесса предлагать банку и потребителю решить спор миром. В частности, БО обязан объяснять истцу все возникшие в деле правовые противоречия с помощью общепонятного языка, без чрезмерного использования юридических терминов. При невозможности мирного разрешения спора на основе договора между потребителем и банком БО рассматривает спор на закрытом заседании. В особых случаях, когда этого требует характер дела, БО назначает заседание, на которое приглашаются предъявитель иска и представитель банка. Отсутствие одной из сторон не является препятствием для проведения расследования, при условии, что приглашение на заседание было вручено правильно. После расследования дела на закрытом заседании или на заседании с участием сторон БО выносит вердикт, который должен включать в себя: данные о сторонах спора, предмет иска, решение БО, в том числе о стоимости иска, обоснование решения (доказательства и цитаты из

соответствующих законов). Выписка из решения вручается заказным письмом истцу и банку при посредничестве бюро БО.

Проигравший банк обязан возместить расходы по рассмотрению дела, которые определяет БО с учетом ставок расходов на расследование гражданских дел. Банк обязан покрыть эти расходы в течение 14 дней со дня получения выписки из вердикта. Суммы, внесенные банками и истцами, идут на покрытие расходов на функционирование института БО⁷.

В отличие от банков, вердикт БО для истца не является окончательным. Истец, который не удовлетворен этим решением, может направить дело в суд. Дела, которые были закончены выдачей вердикта, хранятся в бюро БО в течение пяти лет, после чего уничтожаются. Истец и банк могут получить выписки из документов БО, за что они вносят определенную плату, которая аналогична оплате выписки из материалов гражданских дел. В случаях, которые не описаны в регламенте банковского потребительского арбитража, используются правила Гражданского кодекса или другие общеправовые нормы.

С 1 марта до 31 декабря 2002 г. к БО поступило 764 иска, из которых 30 было решено в пользу истцов, 158 – в пользу банков, в 29 делах была достигнута договоренность между банком и истцом, 365 дел не рассматривалось по формальным причинам, 182 дела в момент анализа находились на стадии рассмотрения. Больше всего жалоб клиенты подавали по поводу процедур выдачи кредитов и требуемых при этом поручительств. После вступления в силу закона об электронных платежных инструментах, споры, связанные с платежными картами, практически не возникают⁸.

В целом можно сделать вывод, что идея создания института БО в Польше была и обоснованной, так как этот институт является необходимым элементом рыночной банковской системы, в котором нуждаются не только клиенты, но и банки.

Автор статьи – д-р Хелена Жуковска (Dr. Helena Żukowska).
Университет Марии Кюри-Склодовской, Люблин, Польша.
Авторский перевод с польского.

⁷ <http://www.zbp.pl/arbitr.php> (10.05.2004)

⁸ Ustawa z dnia 12 września 2002 r. O elektronicznych instrumentach płatniczych // Dz. U., № 169, poz. 1385.