

Как выстроить эффективные механизмы рассмотрения жалоб для малообеспеченных потребителей финансовых услуг

Женщина – потребитель услуг микрофинансирования живет за сотни километров от столицы, в которой находится головной офис поставщика таких услуг. Никто в ее деревне не пользовался банковскими услугами до тех пор, пока два года назад поставщик услуг микрофинансирования не прислал сюда своего сотрудника – специалиста по займам. Первый заем стал для нее большой удачей, однако теперь ей приходится прилагать немалые усилия к тому, чтобы раз в две недели производить платежи в погашение второго займа, а сотрудник, оформляющий ссуды, настаивает на том, что она не имеет права направлять на эти выплаты часть своих сбережений, поскольку эти сбережения являются обеспечением по займу. Ей кажется это несправедливым, поскольку для погашения займа она вынуждена была забрать ребенка из школы и не знает, что еще можно сделать.

Тем временем Финансовое управление начало ежемесячно проводить в стране информационные мероприятия для разъяснения потребителям их прав и возможностей, а также способов подачи жалоб. Эта женщина посетила одно из таких мероприятий в административном центре провинции и рассказала свою историю представителю Финансового управления. Он сообщил ей информацию о порядке подачи жалоб в эту микрофинансовую организацию (МФО) на действия ее сотрудников и телефонный номер «горячей линии» Управления, позвонив на который потребители могут рассказать о жалобах, по которым не были приняты меры, или задать вопросы общего характера.

Женщина позвонила с рассказом о своей проблеме сотрудникам МФО, занимающимся рассмотрением жалоб. После этого менеджер вместе с сотрудником, оформляющим ссуды, изменили график погашения ее займа таким образом, чтобы не создавать для нее чрезмерных затруднений. Приняв во внимание ряд аналогичных жалоб, МФО также приступила к пересмотру своих правил, регламентирующих обязательный размер сбережений.

Этот пример наглядно иллюстрирует некоторые из проблем, с которыми малообеспеченные потребители сталкиваются в связи с услугами, которыми они пользуются, и поставщиками этих услуг, равно как и то, что доступность действенных способов внесудебного рассмотрения жалоб может помочь в преодолении препятствий к устойчивому расширению охвата финансовыми услугами населения стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. В этой Обзорной

статье рассматриваются инновационные способы, посредством которых законодатели и поставщики услуг могут повышать уровень осведомленности клиентов и доступность механизмов подачи и рассмотрения жалоб, приводить эти механизмы в соответствие с новыми продуктами и каналами предоставления услуг, и использовать сведения о жалобах для упреждающего решения системных проблем в низкодоходном сегменте рынка.

I. Преимущества эффективного механизма рассмотрения жалоб для малообеспеченных потребителей и рынков

Механизм рассмотрения жалоб потребителей, предоставляющий возможность предъявить претензию и обеспечивающий ее рассмотрение, принятие по ней решения или возмещение ущерба, является во многих отношениях центральным элементом защиты прав потребителей. Оперативные и действенные процедуры рассмотрения жалоб могут оказать существенное позитивное воздействие на благосостояние клиентов, формирование доверия между поставщиками и получателями услуг, потребление продукта и лояльность к нему, равно как и на формирование более ответственной финансовой системы в целом. Это тем более справедливо для рынков с большим числом потребителей финансовых услуг, принадлежащих к основанию экономической пирамиды¹, и поставщиков услуг, работающих с этим контингентом.

Инвестиции в механизмы рассмотрения жалоб, обеспечивающие эффективное удовлетворение нужд малообеспеченных потребителей, способны подкрепить и ускорить процесс максимизации охвата населения ответственными финансовыми услугами. Подтверждением этому могут служить следующие примеры:

- **Повышение качества услуг и продуктов, предназначенных для малообеспеченных потребителей.** Документация по жалобам содержит обширный массив данных об опыте потребителей, использовании продуктов и предпочтениях. Финансовые учреждения могут анализировать эти данные и использовать их для совершенствования своей операционной деятельности и разработки инновационных продуктов. Так, например,

¹ Понятие «основание пирамиды» относится как к профилю потребителя, так и к определенной части финансового рынка и финансовых услуг и продуктов, предназначенных для потребителей с таким профилем. Для данного профиля потребителя характерно наличие ряда взаимосвязанных и частично совпадающих потенциальных уязвимостей, в числе которых – низкий или неустойчивый доход, пониженный уровень финансовой грамотности и финансовых навыков, а также ограниченный доступ к официальным финансовым услугам или опыт пользования ими. Зачастую эти отличительные особенности коррелируют и с другими факторами, такими, как более низкий уровень образования, неграмотность, языковые различия, принадлежность к расовому или этническому меньшинству, а также проживание вдали от крупных населенных пунктов.

пакистанский микрофинансовый банк «Тамир» использовал свою внутреннюю систему приема и рассмотрения жалоб для выявления клиентов с повышенным кредитным риском. Принятые затем адресные меры помощи таким клиентам позволили снизить на 50 процентов долю просроченных кредитов в портфеле банка (Center for Financial Inclusion 2012).

- **Доверие к официальной финансовой системе.** Эффективно работающие механизмы рассмотрения жалоб могут способствовать достижению более общей цели укрепления и поддержания доверия малообеспеченных потребителей к официальной финансовой системе, что чрезвычайно важно для расширения охвата населения финансовыми услугами. Это особенно важно для финансового сектора с учетом того, что общемировые обследования, проводившиеся после мирового финансового кризиса, зафиксировали падение доверия к финансовым учреждениям².
- **Мониторинг рынка со стороны регуляторных и надзорных органов.** Большие объемы данных об информационных запросах и жалобах имеют огромное значение для работы органов регулирования и надзора по мониторингу рынков, совершенствованию мер регулирования и методов надзора, а также по внесению изменений в нормативные акты или продукты в интересах потребителей финансовых услуг. Признаки систематически возникающих проблем, на которые указывает обилие жалоб, могут привлечь внимание регулятора к проблемам у определенного поставщика услуг или в определенном сегменте рынка, став поводом к проведению выездной проверки, принятию иных дополнительных мер или соответствующих нормативно-правовых актов³.
- **Позитивное воздействие на финансовые навыки и использование финансовых услуг.** Поступает все больше данных, свидетельствующих о том, что эффективные механизмы рассмотрения жалоб способны помочь разъяснить и наглядно показать суть продуктов и условий их предоставления, а также иным образом способствовать использованию финансовых продуктов с выгодой. Во всех системах рассмотрения жалоб потребителей, явившихся предметом изучения в настоящей Обзорной статье, от 60 до 80 процентов от общего числа поступивших «жалоб» составляют, на самом деле, запросы на получение информации либо вопросы, возникающие вследствие отсутствия ясности или недопонимания⁴.

Опираясь на данные и опыт работы в глобальном масштабе, авторы настоящей Обзорной статьи предлагают законода-

телям и поставщикам финансовых услуг, заинтересованным в развитии эффективных механизмов рассмотрения жалоб в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, следующие советы и рекомендации:

- **Институциональные меры по созданию механизмов рассмотрения жалоб.** Финансовым учреждениям следует играть роль первой инстанции в процессе рассмотрения жалоб своих клиентов, однако не следует ограничивать возможности обращения потребителей за помощью лишь подачей жалобы поставщику финансовых услуг. Одну из ведущих ролей в надзоре за системой рассмотрения жалоб (т.е., за внутренним и независимым механизмами рассмотрения жалоб) следует отвести надзорным или регуляторным органам.
- **Внедрение механизма рассмотрения жалоб для низкодходного сегмента рынков и потребителей.** Особенности низкодходного сегмента рынков и потребителей оказывают особое влияние на три аспекта работы таких механизмов: (i) повышение осведомленности потребителей о механизмах рассмотрения жалоб; (ii) обеспечение их доступности для всех потребителей; а также (iii) разработка соответствующих методов рассмотрения жалоб для низкодходного сегмента потребителей и продуктов.
- **Культурные и поведенческие особенности.** Разобравшись в культурных особенностях и используя данные науки о поведении, можно помочь низкодходному сегменту потребителей максимально эффективно использовать каналы подачи жалоб. Речь может идти, в числе прочего, об изучении факторов, влияющих на готовность потребителей подавать жалобы, и о формировании действенной «культуры подачи жалоб» путем укрепления доверия между потребителями, поставщиками услуг и государственными механизмами подачи и рассмотрения жалоб.
- **Проблемы на пути эффективного внедрения механизмов подачи и рассмотрения жалоб в низкодходном сегменте рынков.** Особые сложности для эффективного внедрения механизмов подачи и рассмотрения жалоб создают две особенности низкодходного сегмента рынков: (i) система государственного регулирования не распространяется на некоторые категории поставщиков услуг, и (ii) имеют место системные ограничения ресурсов и потенциала.
- **Мониторинг практики маркетинга.** Данные о жалобах, собираемые поставщиками услуг и регуляторами, могут стать эффективным средством упреждающего выявления

2 См., например, ежегодное общемировое обследование Edelman Trustbarometer, <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/trust-2013/trustacross-sectors/trust-in-financial-services/>

3 Диас (Dias (2012)) разъясняет роль работы с жалобами в надзоре за финансовыми учреждениями с точки зрения защиты прав потребителей. Давел (Davel (2013)) приводит доводы в пользу упреждающего мониторинга рынка, в том числе с использованием данных о жалобах, на предмет выявления ранних предупреждающих показателей долгового стресса.

4 Это подтверждается информацией, предоставленной многочисленными системами рассмотрения жалоб из различных регионов мира. Так, глава отдела по рассмотрению претензий по операциям с кредитными картами SIBOIF в Никарагуа считает, что 80 процентов поступающих жалоб на деле являются следствием недопонимания/путаницы или недостатка информации. По мнению бывшего главы MFRC из Южной Африки, около 60 процентов – это, на деле, вопросы/запросы, а не жалобы. В FOS в Великобритании этот показатель составляет примерно 75 процентов, а в пакистанском Управлении банковского омбудсмена соотношение составляет примерно 5000 запросов на 1500 неофициальных жалоб и 1100 официальных жалоб.

и решения вновь возникающих проблем операционного или рыночного характера. Повышение эффективности и налаживание взаимосвязей в этой сфере может помочь в смягчении и преодолении трудностей, связанных с ограниченностью потенциала.

Охват и методы исследования

Данная Обзорная статья предназначена, прежде всего, для законодательных органов в странах с более низким уровнем дохода, стремящихся ускорить процесс расширения охвата населения финансовыми услугами и намеревающихся внедрять или совершенствовать механизмы рассмотрения жалоб как одну из важнейших составляющих защиты прав малообеспеченных потребителей. В статье рассматривается широкий спектр применяемых государством и отраслью подходов к разработке и внедрению внесудебных систем правовой помощи; при этом анализируется весьма полезный поставщикам услуг опыт функционирования механизмов рассмотрения жалоб, находящихся в ведении самих таких поставщиков, и использования этих механизмов потребителями в целом.

Статья посвящена исключительно внесудебным механизмам рассмотрения жалоб, поскольку обращение в суд, как правило, недоступно для низкодоходного сегмента потребителей финансовых услуг и не годится для рассмотрения их типичных жалоб на поставщиков финансовых услуг

Вставка 1. В центре внимания – внесудебные механизмы рассмотрения жалоб

Внесудебные механизмы рассмотрения жалоб находятся в центре внимания настоящей Обзорной статьи по нескольким причинам. Во-первых, во многих странах, для которых характерен пониженный охват населения официальными финансовыми услугами, суды, возможно, работают слишком медленно, несут слишком официальный характер (например, предполагают использование услуг юриста), дорогостоящи, небеспристрастны и не обладают специальными знаниями и навыками, необходимыми для разрешения типичных споров между финансовыми учреждениями и их клиентами, особенно потребителями с относительно низкими доходами и недостаточным опытом. Относительно незначительные суммы средств, являющиеся предметом спора, – хотя их потеря и может оказаться тяжелым ударом по благосостоянию конкретного потребителя и по его доверию к финансовому сектору – обычно не оправдывают издержки, сопряженные с обращением в суд, и поэтому в отсутствие внесудебного механизма многие потребители уже с самого начала отказываются от попыток добиться рассмотрения жалобы (Rutledge 2010).

(см. Вставку 1). В данном случае под «механизмом рассмотрения жалоб» понимаются все органы – от центров телефонного обслуживания клиентов и информационно-справочных центров, принимающих запросы и жалобы, до более официальных механизмов омбудсмена, – занимающиеся связанными с этим вопросами, в том числе, «обработкой жалоб», «разрешением споров» и «возмещением ущерба»⁵.

Примеры из складывающейся в настоящее время практики, которые здесь рассматриваются, собраны в ходе масштабного изучения документов и материалов, опросов ключевых участников этой деятельности, а также нескольких проведенных CGAP на страновом уровне консультативных мероприятий и потребительских исследований, в ходе которых затрагивалась проблема рассмотрения жалоб на рынках соответствующих типов. Исследование наглядно показывает, как государственное регулирование может помочь поставщикам финансовых услуг в создании адекватных и устойчивых внутренних систем работы с жалобами, являющихся основой эффективных механизмов рассмотрения жалоб. В нем же показано, каким образом при наличии соответствующих ресурсов становится целесообразным создание и укрепление независимых механизмов рассмотрения жалоб, находящихся в ведении надзорного ведомства или других государственных учреждений, либо таких организаций, как отраслевые ассоциации. В исследовании также подчеркивается, что, независимо от того, по какой из этих институциональных моделей построен такой независимый механизм рассмотрения жалоб, важное значение имеет эффективный надзор со стороны регулятора.

Специфика проблем и возможностей, связанных с рассмотрением жалоб в низкодоходном сегменте рынка

Необходимо добиваться, чтобы механизмы рассмотрения жалоб в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах были доступными, быстрыми и простыми в использовании для широкого спектра потребителей, принадлежащих к основанию экономической пирамиды, которые зачастую обладают ограниченным опытом пользования финансовыми услугами, живут в отдаленных районах или сталкиваются с другими барьерами на пути получения официальных банковских услуг. Это неизбежно требует применения нестандартных подходов, которые позволили бы обеспечить осведомленность этих сегментов рынка о механизмах рассмотрения жалоб и доступность им таких механизмов. Так, например, может возникнуть необходимость в более быстром и менее сложном или формализованном порядке рассмотрения жалоб, поскольку малообеспеченные потребители обычно пользуются менее сложными финансовыми продуктами, чем другие сегменты рынка, и зачастую совершают операции на относительно небольшие суммы.

⁵ Настоящая Обзорная статья посвящена только тем механизмам рассмотрения жалоб, которые предназначены, прежде всего, для рассмотрения жалоб потребителей и урегулирования поднимаемых ими проблем. Соответственно, в статье не рассматриваются механизмы альтернативного разрешения споров (АРС), создаваемые по инициативе кредиторов. Такие механизмы АРС могут быть полезны и потребителям – например, для согласования реструктуризации долга вместо его автоматического взыскания, – а также могут сыграть важную роль в расширении охвата финансовыми услугами потребителей, которые в противном случае были бы отнесены к группе чрезмерно высокого кредитного риска. Вместе с тем, механизмы рассмотрения жалоб, подаваемых потребителями, имеют определенные особенности с точки зрения структуры и целей, и поэтому в данном случае они рассматриваются отдельно от АРС, создаваемых по инициативе кредиторов.

Степень доступности эффективных механизмов рассмотрения жалоб в разных сегментах рынка может различаться из-за непоследовательности нормативно-правового регулирования. Во многих странах с формирующимся рынком и развивающихся странах законодатели сталкиваются с серьезными проблемами в области охвата рынка, поскольку их полномочия не распространяются на некоторые категории широкого спектра поставщиков услуг для низкодоходного сегмента потребителей. В число таких поставщиков могут входить МФО, учреждения, предоставляющие потребительские кредиты, неформальные поставщики услуг, а также инновационные каналы и новые продукты, такие, как банковские агенты, платежи и денежные переводы. В результате таких проблем с охватом могут возникать ситуации, в которых законодатели не обладают полномочиями для установления стандартов функционирования внутренних механизмов рассмотрения жалоб, наложения санкций или принятия обязательных для исполнения правил или решений по делам потребителей. В этих случаях законодательным органам следует попытаться заполнить пробелы в части охвата и наладить межведомственную координацию, чтобы при работе со всеми потребителями финансовых услуг в максимально возможной степени соблюдались единые стандарты (см. Приложение А).

Кроме того, необходимо обеспечить экономичность механизмов рассмотрения жалоб для финансовых учреждений и независимых структур, предоставляющих эти услуги данному сегменту потребителей, с учетом ограниченности ресурсов и инфраструктуры многих из этих структур, а также многообразие продуктов для низкодоходного сегмента потребителей и бизнес-моделей его обслуживания. Финансовые учреждения, обслуживающие низкодоходный сегмент потребителей, как правило, добиваются успеха в работе с группами населения, которые в противном случае оказались бы отрезанными от финансовых услуг, используя инновационные модели деятельности и новые финансовые продукты и услуги. Идти в ногу с развитием децентрализованных моделей ведения бизнеса, таких, как банковское обслуживание сельских районов, агентское банковское обслуживание или «мобильные деньги», жизненно важных для дальнейшего расширения охвата населения финансовыми услугами, может оказаться непростой задачей для традиционных систем приема и рассмотрения жалоб. Наряду с этим, как будет показано ниже на примере дистанционного банковского обслуживания⁶, такие новые каналы распространения и инновационные продукты могут открыть и новые возможности с точки зрения предоставления низкодоходному сегменту потребителей быстрого и эффективного механизма рассмотрения жалоб.

II. Институциональные механизмы и распределение ответственности в системе рассмотрения жалоб

Во многих странах с обширным низкодоходным сегментом потребителей и обилием поставщиков, оказывающих им

услуги, механизмы рассмотрения жалоб могут полностью отсутствовать или быть слабо развитыми. Соответственно, законодателям, возможно, придется сначала оказать содействие в создании системы работы с жалобами. С точки зрения регулятора, как в странах с формирующимся рынком, так и в развивающихся странах к числу первоочередных мер при создании комплексной системы приема и рассмотрения жалоб обычно относятся: (i) введение в действие правил рассмотрения жалоб и разрешения споров в финансовом секторе и (ii) распределение ролей и определение взаимоотношений между финансовыми учреждениями, органами государственной власти, отраслевыми ассоциациями и другими независимыми каналами в целях создания комплексной и скоординированной системы приема и рассмотрения жалоб.

Хотя единого набора стандартов или приемов наиболее эффективной практики, которые служили бы ориентиром для законодателей в этой сфере, не существует, в последние десять лет количество исследований и стандартов, касающихся рассмотрения жалоб, постоянно росло⁷. Эти исследования позволили сформулировать некоторые ключевые принципы – такие, как *доступность*, *беспристрастность*,

Вставка 2. Ключевые стандарты и принципы функционирования внутренних и независимых механизмов приема и рассмотрения жалоб

Несколько национальных и международных профессиональных организаций и сетей разработали стандарты и принципы функционирования внутренних и независимых механизмов приема и рассмотрения жалоб (не только для финансового сектора). В результате удалось прийти к консенсусу относительно набора основополагающих принципов, которые, хотя они и не касаются исключительно низкодоходного сегмента рынков, необходимо принимать во внимание при создании систем приема и рассмотрения жалоб для любых рынков:

- *независимость*
- *равнодоступность*
- *нейтралитет и беспристрастность*
- *конфиденциальность*
- *эффективность*
- *подведомственность и соблюдение законности*
- *открытость и прозрачность*
- *подотчетность*
- *предоставление потребителю права участвовать или не участвовать в процедуре подачи и рассмотрения жалоб*
- *вызывающая доверие процедура рассмотрения жалоб*

Источники: Международная ассоциация омбудсменов, Ассоциация омбудсменов Британии и Ирландии (BIOA), Ассоциация омбудсменов Австралии и Новой Зеландии (ANZOA), Целевая группа по защите прав потребителей финансовых услуг ОЭСР, Европейская комиссия и Глобальная программа защиты прав потребителей и финансовой грамотности Всемирного банка.

⁶ Под дистанционным банковским обслуживанием понимается использование информационно-коммуникационных технологий и каналов небанковского розничного обслуживания для сокращения затрат на предоставление финансовых услуг клиентам, находящимся вне сферы охвата традиционного банковского обслуживания.

⁷ См., например, принцип «Рассмотрение жалоб и возмещение ущерба» в OECD (2011); Thomas and Frinzon (2012a); а также World Bank (2012).

независимость и своевременность, – равно как и конкретные рекомендации по таким темам, как профессиональная подготовка и компетенции сотрудников, занимающихся рассмотрением жалоб потребителей (см. Вставку 2).

Системы приема и рассмотрения жалоб могут создаваться в разных местах в разное время и в разных отраслях и со временем развиваться. Это означает, что не может быть «наилучшего» или «оптимального» набора правил и процедур. Вместе с тем, законодателям, которые хотели бы создать механизм рассмотрения жалоб потребителей в финансовом секторе, обслуживающем низкодходный сегмент потребителей, или повысить его качество и охват, следует учитывать три общих принципа⁸:

1. Финансовым учреждениям следует играть роль первой инстанции в процессе рассмотрения жалоб своих клиентов.
2. Не следует ограничивать возможности обращения потребителей за помощью лишь подачей жалобы поставщику финансовых услуг, и поэтому законодателям и отраслевым ассоциациям следует без промедления принять меры к созданию какого-либо независимого механизма рассмотрения жалоб.
3. Одну из ведущих ролей в надзоре за системой рассмотрения жалоб следует отвести финансовому регулятору или органу финансового надзора.

Финансовые учреждения как первая инстанция в процессе рассмотрения жалоб их клиентов

Этот общепринятый принцип особенно важен для рынков, регуляторы которых сталкиваются с серьезной ограниченностью потенциала и ресурсов. Поставщики финансовых услуг располагают наилучшими возможностями разобраться в жалобах физических лиц на их продукты и принять по ним соответствующие решения, равно как и выявлять и решать проблемы более общего характера, в том числе касающиеся различий в качестве обслуживания клиентов различных категорий и в разных сферах деятельности. Кроме того, поставщики услуг – это обычно первая инстанция, в которую потребители «по умолчанию» обращаются с жалобами и в поисках помощи, и, соответственно, для потребителей первоначальное обращение в эту инстанцию может быть наименее обременительным. Так, например, статистические данные за 2012 год, представленные Главным финансовым управлением Колумбии⁹, – органом, который отслеживает все претензии, предъявленные коммерческим банкам или в их отношении по трем различным внесудебным каналам подачи и рассмотрения жалоб, – показывают, что 89 процентов всех обращений в систему рассмотрения жалоб первоначально направляются поставщикам услуг.

Чтобы добиться наличия у поставщиков услуг надлежащих систем подачи и рассмотрения жалоб, требуется определенный уровень надзора со стороны финансового регулятора, однако рассмотрение большинства жалоб напрямую регулятором либо иным независимым механизмом неэффективно и нецелесообразно. Вместо этого им надо стремиться дополнять собой внутренний механизм рассмотрения жалоб и повышать его действенность, разрабатывая правила и стандарты для внутренних механизмов (о правилах общего характера см. Вставку 4)¹⁰, осуществляя мониторинг и надзор за рассмотрением жалоб и представлением отчетности,

Вставка 3. Основные элементы системы приема и рассмотрения жалоб

Внутренний механизм приема и рассмотрения жалоб: механизм приема и рассмотрения жалоб, созданный в структуре учреждения – поставщика финансовых услуг; на начальном этапе может представлять собой простой механизм обработки запросов и жалоб, а впоследствии эволюционировать в направлении формализации процедур разрешения споров.

Независимый механизм приема и рассмотрения жалоб: механизм рассмотрения жалоб, функционирование которого обеспечивается третьей стороной, выступающей в качестве посредника между потребителем и поставщиком финансовых услуг; может носить более или менее официальный характер и функционировать при поддержке отрасли и/или государства.

Омбудсмен: назначенные официально, но при этом независимые физическое лицо или организация, которые принимают и рассматривают материалы относительно споров, и выносят по ним решения; существуют как «корпоративные омбудсмены», работающие в структуре отдельного учреждения или компании, так и омбудсмены, сфера ведения которых охватывает целые отрасли или сегменты рынка.

Посредник: физическое лицо или учреждение, которое предоставляет услуги по альтернативному разрешению споров (АРС), такие, как посредничество (в отличие от арбитража) между двумя или несколькими сторонами; при этом следует отметить, что французское слово *mediateur* зачастую используется для определения должности, которая наиболее точно описывалась бы словом «омбудсмен».

Альтернативное разрешение споров (АРС): комплекс методик разрешения споров в диапазоне от переговоров, посредничества и третейского суда до внесудебного арбитража; все они являются альтернативой судебному процессу или судебной тяжбе. В разных механизмах рассмотрения жалоб применяются весьма отличающиеся друг от друга методы АРС.

⁸ Эти три принципа рассматриваются на основе ряда примеров из опыта развивающихся стран и стран с формирующимся рынком. Поскольку пробелы в уровне охвата рынка, столь обычные для финансовых рынков, обслуживающих низкодходный сегмент потребителей, широко распространены, и положение дел здесь только начинает меняться, многие примеры, которые приводятся для иллюстрации возможных институциональных связей, взяты не из опыта работы систем приема и рассмотрения жалоб, специально ориентированных на низкодходный сегмент потребителей и поставщиков, оказывающих им услуги.

⁹ <http://www.superfinanciera.gov.co/>

¹⁰ Такого рода меры принимали в последнее десятилетие многие регуляторы финансового сектора в разных странах мира, в том числе в Армении (2009), Бразилии (2010), Боснии и Герцеговине (2010), Ботсване (2001), Индии (2008), Индонезии (2005), Нигерии (2011), Никарагуа (2011), Пакистане (2004), Танзании (2005) и Уганде (2011).

Вставка 4. Требования, часто встречающиеся в нормативно-правовых актах

1. Финансовое учреждение обязано иметь внутренний механизм рассмотрения жалоб и специально обученных сотрудников для работы в нем (например, отдел по работе с жалобами клиентов или специального уполномоченного), а также осуществлять в рамках финансового учреждения определенный надзор силами кого-либо из руководителей учреждения или надзорного органа.
2. Процедура приема и рассмотрения жалоб в рамках учреждения должна быть оформленной документально и известной регулятору и потребителям.
3. Потребители должны быть в явной форме проинформированы о своем праве подавать жалобы и о способах их подачи (эти сведения должны быть включены, в числе прочего, в подлежащие раскрытию документы и договоры, равно как и размещены на видных местах в отделениях учреждений; сотрудники обязаны давать клиентам необходимые пояснения).
4. Не допускается предъявление чрезмерно обременительных формальных требований к подаваемым жалобам (например, допускается подача устных жалоб [в том числе по телефону], письменных жалоб, жалоб, изложенных неофициальным или разговорным языком).
5. Жалобу надлежит зарегистрировать и присвоить ей контрольный номер, чтобы на всех этапах ее рассмотрения потребитель мог получать информацию о ее статусе и сроках рассмотрения.
6. Механизм рассмотрения жалоб должен предусматривать определенные сроки для регистрации жалобы, ее рассмотрения и вынесения по ней решения.
7. Механизм рассмотрения жалоб должен предусматривать определенные требования к обработке жалобы, в том числе относительно определения объема необходимых проверок и установления фактов, оснований для вынесения решения и принятия мер по исправлению ситуации.
8. Потребителю должно быть сообщено о его праве подать жалобу в независимый механизм по рассмотрению жалоб или регулятору в том случае, если он не удовлетворен результатами ее рассмотрения, или если она не была рассмотрена в установленные сроки. Ему должна быть предоставлена достаточная информация о порядке подачи такой жалобы.
9. В финансовом учреждении должна действовать система отслеживания и классификации жалоб, позволяющая выявлять наиболее проблемные зоны.
10. Внутренний механизм рассмотрения жалоб должен проходить периодическую проверку.
11. Финансовое учреждение обязано регулярно предоставлять данные о жалобах регулятору, указывая категории жалоб (предпочтительно на основе классификации, предварительно предложенной самим регулятором), сроки их рассмотрения, данные о нерассмотренных жалобах и т.п. (в таком случае рассмотрение и проверка таких отчетов становится составной частью обычной надзорной деятельности регулятора в форме как камеральных, так и выездных проверок).

а также предоставляя альтернативные каналы клиентам, не удовлетворенным результатами рассмотрения их жалоб.

Не следует ограничивать возможности обращения потребителей за помощью лишь подачей жалобы поставщику финансовых услуг

Независимо от того, насколько качественно поставщики услуг рассматривают большинство жалоб, крайне важно обеспечить потребителям финансовых услуг альтернативные внесудебные каналы, на случай если поставщик услуг не прореагирует на жалобу или проверит ее недостаточно тщательно, или же если сами потребители будут недовольны процедурой или результатами рассмотрения поданных ими претензий. Поэтому важно, чтобы законодатели и отраслевые ассоциации без промедления приняли меры к созданию какого-либо независимого механизма рассмотрения жалоб. Наличие независимого механизма подачи и рассмотрения жалоб призвано повысить эффективность работы внутренних систем на уровне поставщиков услуг. Помимо этого, качественный независимый механизм рассмотрения жалоб может выявлять проблемы, постоянно возникающие у различных поставщиков услуг и на различных сегментах рынка, и помогать разрабатывать

рекомендации по устранению основных причин и характеру необходимых для этого реформ или мер политики. (Обзор независимых механизмов приема и рассмотрения жалоб, существующих на различных рынках, см. в приложении В.)

Решение вопроса о том, кем именно будет создан независимый механизм, каким образом и на основе какой процедуры взаимодействия с внутренними механизмами приема и рассмотрения жалоб, действующими в финансовых учреждениях, определяется рядом конкретных факторов. Так, например, в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах может наблюдаться недостаточность потенциала и ресурсов, ограничивающая масштаб или роль независимого механизма. Там, где по этой или иным причинам независимый механизм отсутствует или не соответствует требованиям, орган финансового надзора или регулирования может, в конечном счете, на время взять эти функции на себя – целенаправленно или вынужденно¹¹.

В условиях ограниченности ресурсов или потенциала некоторые регуляторные и надзорные органы настороженно относятся к перспективе непосредственного участия в разборе жалоб, особенно поскольку многим из них потребители уже направляют жалобы в инициативном порядке, даже в отсутствие официального государственного механизма приема и рассмотрения жалоб. Эти ведомства зача-

¹¹ Например, многие регуляторы на рынках, где нет независимых внесудебных механизмов приема и рассмотрения жалоб, сообщают о том, что потребители по собственной инициативе направляют в их адрес жалобы, и им приходится изыскивать способы их рассмотрения в индивидуальном порядке.

стую отказываются от ведущей роли в механизмах разрешения споров при участии третьих сторон, опасаясь «открыть шлюзы» для потока жалоб потребителей, с которым они не смогут справиться. Эта озабоченность понятна, особенно в тех странах, где существует обширный и разнообразный низкодоходный сегмент потребителей и поставщиков услуг, и где подразделения по защите прав потребителей финансовых услуг невелики по размерам или созданы лишь недавно.

Вместе с тем, вновь созданные каналы на первых порах редко страдают от перегрузки, и зачастую это связано с тем, что изменения в культуре подачи и рассмотрения жалоб и распространение информации о механизмах такого рассмотрения требуют времени (об этом речь идет в Разделе III). На самом деле, многие центры телефонного обслуживания клиентов и отделы по рассмотрению жалоб, созданные при государственных органах в развивающихся странах, в первые годы после создания оказываются загруженными не полностью – они принимают меньше жалоб, чем ожидалось, или чем они могли бы обработать¹². Причины такой неполной загрузки на начальном этапе – это, как правило, плохая осведомленность потребителей, ограниченность средств, выделяемых из бюджета на информационно-разъяснительную работу, отсутствие укоренившейся культуры подачи и рассмотрения жалоб, а также тот факт, что установленные властями требования к процедуре подачи жалоб не позволяют определенным категориям населения без проблем воспользоваться такими вновь созданными каналами подачи жалоб (к числу подобных затруднений относятся малочисленность пунктов приема жалоб и ограниченное время их работы, требования подавать жалобы, например, только лично или в письменной форме, а также тот факт, что действие подобных систем не распространяется на всех поставщиков услуг, в частности, на тех из них, кто работает с низкодоходным сегментом потребителей).

Естественно, подобные сложности ограничивают действенность независимого механизма приема и рассмотрения жалоб, и в долгосрочной перспективе следует решать эти проблемы и улучшать ситуацию. Вместе с тем, неспособность сразу создать отлаженный независимый механизм не должна становиться для законодателей поводом для отказа от создания такого механизма в принципе. Даже несовершенный независимый механизм свидетельствует о готовности государства защищать права потребителей, позволяет собрать первоначальные данные о проблемах, с которыми потребители обычно сталкиваются на рынке, и дает возможность внесудебного независимого рассмотрения жалоб хотя бы по самым вопиющим случаям.

Исходя из этого, многие страны начинали с простого – с создания «горячих линий», центров помощи потребителям,

расположенных в шаговой доступности, или систем приема жалоб от клиентов регулируемого финансового сектора в онлайн-режиме. В качестве примеров можно упомянуть регуляторов в Азербайджане, Гане, Грузии, Индии, Кении, Колумбии, на Филиппинах, в Южной Африке и многих других странах, создавших подобные каналы отдельно или в сочетании с другими механизмами рассмотрения жалоб. Процедуры рассмотрения жалоб в этих случаях могут варьироваться от произвольных до относительно типовых, однако они, как правило, менее «формализованы», поскольку при подаче или рассмотрении жалобы не требуется следовать чрезмерно строгим правилам. Эти решения могут стать удачным первым шагом в условиях нехватки ресурсов и потенциала; они могут стать для регуляторов и поставщиков услуг источником полезного опыта, который поможет им в разборе и разрешении жалоб потребителей.

Вариантом, который носит более официальный характер, может стать создание службы омбудсмена, посредничества или арбитража как особого подразделения центрального банка или иного надзорного органа. Иногда для создания подобной службы достаточно тех полномочий, которыми уже наделен надзорный орган. Чаще возникает необходимость в принятии соответствующего законодательства, определяющего процедуры, которые должны восприниматься как справедливые обеими сторонами конфликта, особенно в том случае, если итоговые решения будут для них обязательными к исполнению.

Иногда регуляторы начинали с создания небольших по степени охвата собственных механизмов, что может быть удачным решением в тех случаях, когда возможности обращения с жалобами ограничены, или когда определенные сегменты рынка нуждаются в срочных мерах по защите прав потребителей. Например, в ответ на рост уровня задолженности в крайне насыщенных сегментах городских потребителей и потребителей с доходом ниже среднего никарагуанское Главное управление по надзору за банками и другими финансовыми учреждениями создало в 2010 году подразделение для разбора жалоб по операциям с кредитными картами. Поскольку это подразделение было создано в соответствии с требованиями законодательства, его рекомендации относительно путей разрешения жалобы, в том числе возмещения причиненного потребителю ущерба и возможного наложения штрафов, могут приниматься как обязательные к исполнению.

По мере накопления опыта и роста потенциала и ресурсов масштаб подобных первоначальных мер может быть расширен путем информационно-разъяснительной работы, повышения уровня осведомленности и т.п., с тем, чтобы увеличить охват рынка или активизировать пользование

12 Например, в первые четыре года после создания – в 2008-2011 годах – Отдел по работе с потребителями финансовых услуг (FCAG) Центрального банка Филиппин получал ежегодно, в общей сложности, до 2000 запросов, требований и жалоб (BSP “About FCAG” Presentation); в Никарагуа отдел Главного управления по надзору за банками и другими финансовыми учреждениями (SIBOIF), которому поручено рассматривать жалобы по операциям с кредитными картами, рассмотрел в период с января по сентябрь 2011 года 333 жалобы, что почти в два раза больше, чем за весь 2010 год, когда отдел только начал свою работу; в Армении Управление омбудсмена финансовой системы в первый год своей работы (2009) получило 378 жалоб, а во второй (2010) – 642 жалобы; в Гане управление по работе с жалобами потребителей Банка Ганы получило в 2011 году – первом году своей работы – 187 жалоб, а в 2012 году – 146 жалоб.

механизмами рассмотрения жалоб. Собственно говоря, некоторые специалисты по вопросам защиты прав потребителей рекомендуют сознательно придерживаться подобного постепенного или поэтапного подхода к созданию независимой системы приема и рассмотрения жалоб в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах¹³. Так, например, принятый в 2013 году в Никарагуа новый закон о защите прав потребителей распространил полномочия подразделения, о котором говорилось выше, на все финансовые продукты и услуги, предоставляемые учреждениями, поднадзорными Главному управлению.

Одну из ведущих ролей в надзоре за системой рассмотрения жалоб следует отвести финансовому регулятору или органу финансового надзора

Даже в тех случаях, когда ни финансовый регулятор, ни орган финансового надзора не играет существенной роли непосредственно в рассмотрении жалоб или информационно-разъяснительной работе с потребителями, эти органы обычно обладают наилучшими возможностями для надзора за системой рассмотрения жалоб потребителей финансовых услуг и использования данных об этих жалобах в процессе мониторинга рынков в целях совершенствования надзора за поведением поставщиков услуг на рынке. Такой надзор включает, в частности, предъявление финансовым учреждениям требований иметь собственные механизмы приема и рассмотрения жалоб, принятие и совершенствование базовых стандартов функционирования таких механизмов, обеспечение, по мере необходимости, доступности независимых механизмов подачи жалоб и сбор данных о жалобах в рамках всей системы.

Помимо обеспечения минимальных стандартов функционирования механизма рассмотрения жалоб в части доступности, качества и эффективности, в странах, где системы защиты прав потребителей и приема и рассмотрения жалоб лишь начинают формироваться (см. Вставку 4 на стр. 6), регулирующий или надзорный орган может обладать уникальными возможностями для изменения культуры отрасли и потребителей таким образом, чтобы обеспечить более эффективное функционирование системы приема и обработки жалоб в масштабах финансового сектора в целом. Такие возможности могут быть связаны либо с наличием у надзорного органа законных полномочий принимать

обязательные к исполнению решения, либо с использованием им своего морального авторитета для содействия и обеспечения рассмотрения жалоб, как это имеет место на рынках некоторых стран, где в финансовом секторе не существует независимых внесудебных систем приема и рассмотрения жалоб, чьи решения были бы обязательны к исполнению¹⁴.

Хотя в нашем исследовании и указывается на необходимость принятия на себя директивными органами ведущей роли во введении в действие систем приема и рассмотрения жалоб для низкодоходного сегмента рынков, в том числе, в случае необходимости, функции разбора жалоб потребителей, в более долгосрочной перспективе регуляторным или надзорным органам следует задаться целью ограничения этой роли и не тратить ценные ресурсы надзора на обработку многочисленных жалоб (Dias 2013). В конечном счете, регуляторам следует сосредоточить внимание на контроле за выполнением финансовыми учреждениями правовых норм, регламентирующих работу внутренних механизмов приема и рассмотрения жалоб, и на изучении и анализе сведений о жалобах, передаваемых им как внутренними, так и независимыми механизмами их рассмотрения.

Получая такие отчеты о работе с жалобами, регулятор может обеспечить соблюдение сроков их рассмотрения и других требований, предъявляемых к внутреннему механизму приема и разбора жалоб, выявить признаки, возможно, свидетельствующие о тех или иных проблемах с защитой прав потребителей на уровне поставщиков услуг, а также сводить воедино данные, полезные для мониторинга тенденций в масштабе рынка в целом. В идеале, такие отчеты поставщиков услуг необходимо сопоставлять и использовать в комплексе с данными о жалобах, поступающими из собственной системы рассмотрения жалоб регулятора, а также из иного независимого механизма, если таковой имеется¹⁵. Даже в отсутствие полномасштабной независимой системы приема и рассмотрения жалоб регулятор сможет выборочно проверять данные о жалобах, если они будут содержать достаточно сведений, позволяющих установить, кто именно подал жалобу, и установить с ним контакт, или же взять на себя работу с жалобами, которые, согласно отчету, остались неурегулированными. Так, например, в Нигерии все банки, принимающие вклады, обязаны ставить департамент финансовой политики и регулирования Центрального банка Нигерии (ЦБН) в известность о любых жалобах, оставшихся неурегулированными спустя

13 Ратледж (Rutledge (2010)) предлагает применять поэтапный подход к созданию системы приема и рассмотрения жалоб потребителей финансовых услуг: (1) менее развитые финансовые рынки могут начать с принятия правил для внутреннего механизма приема и рассмотрения жалоб, (2) рынки среднего уровня развития могут применять те или иные формы АРС, либо передать работу с жалобами в ведение уже существующего органа по защите прав потребителей (при наличии такового), а (3) более развитые рынки могут рассмотреть вопрос о создании независимого органа, например, института омбудсмена, действующего в соответствии с законом или на добровольных началах. Этот поэтапный подход целесообразен с точки зрения распределения средств, однако он, в отличие от нас, не уделяет особого внимания необходимости как можно скорее предложить *хотя бы какой-то* вариант независимого механизма разбора жалоб – даже если он носит в известной мере временный характер. Не предусматривает он и того, что надзорному или регуляторному органу, возможно, необходимо будет сыграть в переходный период более важную роль в обеспечении такого варианта в ходе рыночного и институционального развития.

14 Например, в Колумбии Главное финансовое управление, действуя через свой *Контактный центр*, использует свой моральный авторитет для того чтобы обеспечить оперативный разбор жалоб и принятие по ним удовлетворительных решений.

15 См. во Вставке 8 обсуждение комплексной системы рассмотрения жалоб, внедренной Управлением по вопросам регулирования и развития страхования Индии (IRDA). Эта система автоматически сопоставляет и сводит воедино данные о жалобах, полученные от поставщиков услуг, омбудсмена по вопросам страхования, а также в рамках собственной системы приема и рассмотрения жалоб IRDA.

две недели после поступления, с тем, чтобы ЦБН принимал по ним соответствующие меры, а сам ЦБН занимается в настоящее время разработкой комплекса программного обеспечения для системы, которая будет автоматически выявлять все подобные оставшиеся без рассмотрения жалобы на любых поставщиков услуг и сообщать об этом ЦБН для принятия последующих мер (CBN 2011).

III. Внедрение систем приема и рассмотрения жалоб для базового сегмента потребителей финансовых услуг

Чтобы системы приема и рассмотрения жалоб для низкодоходного сегмента потребителей финансовых услуг были эффективными, наряду с мерами институционального характера, принимаемыми правительством, поставщиками услуг и третьими сторонами, необходимо обращать внимание на три момента: (i) осведомленность потребителей, (ii) доступность и (iii) методы обработки жалоб. Хотя эти вопросы важны для любых систем работы с жалобами, особую значимость они приобретают для малообеспеченных потребителей финансовых услуг ввиду особенностей этих потребителей и предназначенных для них финансовых продуктов и услуг, что необходимо учитывать в процессе разработки систем приема и рассмотрения жалоб.

Осведомленность потребителей

Нормативно-правовые акты, регламентирующие функционирование внутренних систем приема и рассмотрения жалоб, обычно предписывают информировать потребителей об их праве подавать жалобы и о порядке их подачи. Как правило, информирование потребителей о возможностях подачи жалоб происходит по нескольким различным каналам – через информационные листки, которые они получают перед заключением договора, в тексте самого договора, а также посредством объявлений, размещаемых в отделениях банка, в сети и в других общедоступных местах¹⁶. В Армении нормативно-правовые акты, регламентирующие функционирование внутренних систем приема и рассмотрение жалоб, требуют, помимо этого, устного и письменного информирования потребителей об их праве подавать жалобы (Central Bank of Armenia 2008b). Более целенаправленное повышение осведомленности на уровне поставщиков услуг могло бы обеспечиваться требованием ставить потребителей в известность о независимых системах приема и рассмотрения жалоб в те моменты, когда они с наибольшей долей вероятности пожелают воспользоваться такой информацией, то есть, в момент завершения обработки их жалобы силами внутреннего механизма или в других ситуациях, когда они могут испытывать чувство неудовлетворенности.

Например, страховые компании в Южной Африке обязаны прилагать информацию о соответствующем омбудсмене к каждому письму, в котором держателю полиса отказывают в удовлетворении его страхового требования.

Даже самое строгое соблюдение подобных требований регулятора не гарантирует информированности – а вслед за тем, и возможностей доступа, – если на их пути стоят такие барьеры, как неграмотность, незнание языка, расстояние, отсутствие технологий или нехватка средств. Поставщикам, обслуживающим малообеспеченных потребителей, для успешной работы с клиентами необходимо, прежде всего, решить множество подобных проблем. Соответственно, они могут распространять важную информацию о механизмах подачи жалоб по тем же каналам, по которым они предоставляют финансовые услуги, – через сотрудников, оформляющих ссуды, через агентов, путем рассылки текстовых сообщений. Так, например, на Гаити одна из МФО поручила сотрудникам, оформляющим ссуды в отдаленных районах страны, в порядке эксперимента раздать всем клиентам в одном из районов карточки с информацией о новой бесплатной телефонной линии для подачи жалоб. Хотя подобная система разумна и экономична, и, возможно, без нее нельзя обойтись в тех случаях, когда клиенты проживают вдалеке от отделений финансовых учреждений и не посещают их лично, ориентация на подобный единственный канал распространения важной, но, возможно, деликатной информации сопряжена с определенным риском (например, если сотрудникам на местах поручается принимать и передавать по инстанции жалобы на качество их собственной работы).

Предоставление информации клиенту поставщиком услуг может быть – а зачастую и является – основным способом повышения осведомленности относительно как внутренних, так и независимых механизмов приема и рассмотрения жалоб, при условии, что это делается на основании соответствующих правил, регламентирующих содержание информации и методы ее предоставления (т.е., обязательное размещение информации о каналах подачи жалоб во всех документах, связанных с продуктом, или на стендах в отделениях финансовых учреждений и местах работы агентов). Принятие или изменение правил предоставления информации и типовых «перечней основных параметров продуктов» дает возможность добиваться включения данных о каналах подачи жалоб во все контракты, информационные листки об основных параметрах продуктов и рекламные материалы¹⁷.

Компании по повышению финансовой грамотности – это еще одно приобретающее все большую значимость средство, способное дополнить принимаемые поставщиками услуг меры по раскрытию информации и заполнить пробелы в осведомленности. На многих рынках с высокой концен-

16 Подробнее об этом см. Chien (2012, p. 5–6). Как отмечает автор, тестирование потребителями типовых форм бланков для раскрытия информации на Филиппинах показало, что потребители отдадут предпочтение бланкам, в которых на видном месте помещена информация о возможностях подачи жалоб.

17 Подробнее о включении вопросов информирования о каналах подачи жалоб в правовые нормы о раскрытии информации см. Chien (2012).

Вставка 5. Кампания «iMali matters»: объединение общинного механизма подачи и разбора жалоб с мерами по совершенствованию финансовых навыков

В период с 2009 по 2011 год организация iMali Matters («Денежные вопросы») при поддержке Фонда финансового просвещения и Африканского банка проводила в Южной Африке апробацию экспериментальной общинной методики предоставления правовой защиты, финансовой информации и консультаций малообеспеченным потребителям финансовых услуг. Прошедшие специальную подготовку сотрудники справочных центров в поселках вблизи Йоханнесбурга, Кейптауна и Дурбана предоставляли лично или по телефону бесплатные консультации тем, кто столкнулся с финансовыми проблемами и нуждался в совете, рекомендациях или разрешении спора. Учитывая низкие исходные показатели осведомленности потребителей о действующей в Южной Африке сложной системе приема и рассмотрения жалоб потребителей финансовых услуг (14 процентов), одной из основных услуг стало направление потребителей к соответствующему омбудсмену или иному механизму рассмотрения жалоб и отслеживание дальнейших действий потребителя. Сотрудники были обучены использовать опыт потребителя, столкнувшегося с финансовой проблемой, как «момент обучения» и предоставлять ему не только немедленную помощь, но и информацию и сведения, направленные на то, чтобы добиться в более долгосрочной перспективе позитивных изменений в его практике распоряжения деньгами и использования финансовых услуг. Итоговая оценка проекта показала, что проект обеспечил определенное улучшение финансовых навыков потребителей.

трацией потребителей, принадлежащих к низкодоходному сегменту, в последнее время началась реализация новых программ или стратегий повышения финансовой грамотности, зачастую совместно разработанных государством, поставщиками услуг и организациями гражданского общества. Эти кампании следует также, по возможности, использовать для повышения осведомленности потребителей об их правах и каналах подачи и рассмотрения жалоб.

Своевременность может иметь особое значение для независимых систем подачи и рассмотрения жалоб. Так, например, информацию о таких независимых системах следует в обязательном порядке предоставлять в момент, когда поставщик услуг сообщает об окончательном решении, принятом внутренней системой рассмотрения жалоб. Но и при наличии подобных норм расширение масштабов осведомленности остается крайне непростой задачей. Данные о потребителях, собранные в рамках инновационного проекта iMali Matters в Южной Африке (см. Вставку 5), показали, например, что только 11 процентов южноафриканских потребителей знали, куда можно подать жалобу на поставщиков финансовых услуг (iMali Matters 2010, р. 18). Там, где системы приема и рассмотрения жалоб появились позже и отлажены хуже, показатели осведомленности могут быть намного ниже: так, в Сенегале спустя год после создания службы Посред-

ника в сфере банковских и прочих финансовых услуг о ней слышали всего 0,6 процента опрошенных потребителей (Brouwers, Mbengue, Lheriau, and Ndiaye 2011, р. 46).

Креативные стратегии повышения уровня осведомленности предполагают использование тех видов средств массовой информации, которые более всего подходят для целевой аудитории. В Нигерии Совет по защите прав потребителей (СЗПП) еженедельно проводит радиопередачи, в ходе которых представитель СЗПП рассказывает о том или ином конкретном аспекте защиты потребителей и отвечает на звонки слушателей, обеспечивая, тем самым, одновременно просвещение и рекламу Службы защиты прав потребителей как механизма рассмотрения жалоб. В Колумбии глава отдела по работе с жалобами «Контактного центра» Главного финансового управления участвует в проводимых ежемесячно по всей стране «днях государственных услуг», организуемых правительством с тем, чтобы дать общественности возможность встретиться с представителями различных министерств и ведомств. В течение одного дня она может рассказать сотням людей о роли Контактного центра и Главного финансового управления, а затем лично рассмотреть не менее 50 запросов и жалоб потребителей финансовых услуг.

Рост масштабов мобильного и агентского банковского обслуживания в развивающихся странах может помочь в повышении общей осведомленности потребителей об их праве на представление жалоб и механизмах их подачи. Опросы потребителей, проведенные в Кении Фондом развития финансового сектора (FSD Kenya) и CGAP, показали, что почти все пользователи платформы мобильных платежей M-PESA знали, к кому следует обращаться в случае возникновения проблем с услугами. При этом те же опросы показали, что клиенты других поставщиков финансовых услуг, в целом, «не имели четкого представления о существующих механизмах приема и рассмотрения жалоб и зачастую не были уверены, насколько их конкретные претензии обоснованы юридически» (Flaming et al. 2011). M-PESA с самого начала обращала особое внимание на работу службы сервиса для клиентов и наглядно показала, каким образом новые технологии и каналы банковского обслуживания создают возможности для появления более дружественных в отношении потребителя и эффективных систем приема и рассмотрения жалоб, как это описывается во Вставке 7.

Доступность

Проблема доступности систем приема и рассмотрения жалоб осложняется такими факторами, как: удаленность многих малообеспеченных потребителей от финансовых учреждений, которые их обслуживают; децентрализованные модели оказания услуг, например, банковское обслуживание сельских районов и мобильный банкинг; уровень финансовых навыков, грамотности и навыков счета потребителей; уровень доверия к финансовым учреждениям и государственным ведомствам; и, наконец, разница в качестве работы систем приема и рассмотрения жалоб у разных поставщиков, предоставляющих услуги низкодоходному сегменту потребителей.

Вставка 6. Как поставщики услуг мобильного и агентского банковского обслуживания подходят к приему и рассмотрению жалоб потребителей, принадлежащих к низкодоходному сегменту?

Поставщики традиционных финансовых услуг могут извлечь определенные уроки из тех подходов к обслуживанию клиентов и разрешению споров, которые применяют поставщики услуг мобильного и агентского банковского обслуживания. Эти операторы, работающие на массовых рынках, зачастую инвестируют средства в качественное обслуживание клиентов, отчасти, поскольку они рассчитывают, что действенное разрешение проблем даст потребителям, не знакомым с их относительно новыми продуктами, возможность быстрее их изучить. Содействие в предоставлении таких возможностей для обучения может, в свою очередь, помочь в формировании доверия и расширении масштабов использования продукта. Опыт разных рынков позволяет сформулировать некоторые выводы, которые, в широком смысле, актуальны для механизмов приема и рассмотрения жалоб:

- *Удобство и доступность.* Поставщики услуг мобильного и агентского банковского обслуживания предоставляют потребителям возможность заявить о своих проблемах или подать жалобу лично или на месте, устраняя, таким образом, проблемы неудобств, затрат (например, на проезд или звонок по телефону) или дискомфорта, способные ограничить доступ к каналам приема и рассмотрения жалоб и пользование ими.
- *Осведомленность о возможностях подачи жалоб.* Поставщики услуг мобильного и агентского банковского обслуживания проявили способность успешно повышать осведомленность о предоставляемых ими возможностях подачи жалоб, прежде всего, через центры телефонного обслуживания клиентов. Они проводили маркетинговые кампании, направленные на информирование о том, как пользоваться их продуктами и получить срочную помощь, а также использовали самые разные каналы связи, в том числе агентов на местах и мобильную связь, для информирования потребителей о возможностях подачи жалоб.
- *Мониторинг операционной деятельности.* Активное использование клиентами центров телефонного обслу-

живания дает возможность многим поставщикам услуг вести мониторинг данных о запросах и жалобах в целях выявления и решения таких проблем, как, например, мошенничество. Так, например, компания Еко в Индии управляет сетью сторонних агентов и использует жалобы клиентов для отслеживания и исправления распространенных ошибок, которые допускают агенты, включая даже практику неправильного выставления счетов. Кроме того, компания использует сотрудников по вопросам «качества работы агентов», которые ежедневно посещают каждого агента.

- *Совершенствование продуктов и услуг.* Компания Тiго – поставщик услуг мобильного банковского обслуживания в Гане – использовала жалобы и запросы клиентов для внесения изменений в функцию переустановки PIN-кода на мобильной платформе, чтобы сделать ее более интуитивно понятной пользователю.
- *Доверие и использование продуктов.* Опрос пользователей платформы М-РЕСА в Кении показал, что ключевыми элементами для укрепления доверия к новым продуктам, начала их использования и, соответственно, формирования лояльности в отношении новой линейки продуктов являются предоставление клиенту возможности быстро протестировать продукт, проводя частые операции на небольшие суммы, а также незамедлительно получить помощь и содействие в разрешении споров (Collins and Zollman 2011).
- *Для разных линеек продуктов может понадобиться разная степень квалификации сотрудников.* Недавнее исследование, проведенное Ассоциацией GSM, указывает на формирование нового эффективного подхода к работе поставщиков услуг мобильных денежных переводов, заключающегося в разделении сотрудников колл-центров на тех, кто занимается телефонными услугами, и тех, кто отвечает на запросы по поводу мобильных финансовых продуктов, поскольку продукты и проблемы в этих двух сферах могут существенно различаться (Levin 2012).

Чтобы устранить препятствия к доступу малообеспеченных потребителей к системам приема и рассмотрения жалоб, следует расширить, насколько это возможно, спектр каналов и способов такого доступа. Так, например, лично подавать жалобы можно только там, где имеются отделения финансовых учреждений (в крупных городах и, возможно, административных центрах провинций). Если существующие для приема обращений клиентов телефонные линии не бесплатны, потребители, возможно, не смогут или не захотят платить за регистрацию их жалобы¹⁸. Потребители, принадлежащие к низкодоходному сегменту и проживающие в отдаленных районах либо вдали от отделений финансовых учреждений, могут столкнуться с необходимостью определенных минимальных расходов – расходов на проезд, альтернативных издержек в связи с поездкой, расходов на телефонный звонок и т.п., – которые могут превышать

их возможности. Чтобы приступить к решению подобных проблем, следует, как минимум, обеспечить, чтобы каналы приема и рассмотрения жалоб предусматривали возможность подачи жалоб по телефону, лично или по любому из каналов, по которому потребитель может осуществлять операции с финансовым учреждением, в том числе с использованием средств мобильной связи или через агентов.

Компания Еко – поставщик услуг мобильного и агентского банковского обслуживания в Индии – осознала важность создания сети точек доступа для максимального расширения доступа низкодоходного сегмента потребителей. Благодаря агентской сети компании потребители могут подать жалобу по тому каналу, который они предпочитают: через центр телефонного обслуживания клиентов, через пункт обслуживания, в котором они обычно совершают

¹⁸ Так обстояли дела с несколькими системами приема и рассмотрения жалоб, функционировавшими при поддержке регуляторного органа на Филиппинах: там, где имелось представительство ведомства-регулятора (в большинстве провинций, хотя и не во всех), жалобы принимались при личном обращении; при этом обсуждался вопрос о расходах на создание бесплатной телефонной линии, однако не было уверенности, что смета, выделяемая на финансирование систем приема и рассмотрения жалоб, это позволит.

операции (зачастую это местный магазин), или через одного из агентов Еко, которые ежедневно посещают пункты обслуживания клиентов для мониторинга. В любом случае подавшему жалобу клиенту сообщают ее регистрационный номер, по которому он может отслеживать ее по мобильному телефону, и это помогает ему проверять статус своей жалобы и получать информацию о его изменении даже в том случае, если он проживает слишком далеко, чтобы получить письменную квитанцию о приеме жалобы или обратиться в офис поставщика услуг. Проведенный недавно в Танзании опрос клиентов, пользующихся дистанционным банкингом, показал, что они предпочитают регистрировать жалобу на агента не путем обращения в центр телефонного обслуживания, а через другого агента, работающего в их общине.

Методы работы с жалобами

Необходимо, чтобы системы приема и рассмотрения жалоб, обслуживающие низкодоходный сегмент рынка, были также сориентированы на упрощение процесса представления жалоб, получения информации о них, их рассмотрения, мониторинга и продвижения по инстанциям. В интересах обеспечения процедурной справедливости для обеих сторон закон или иные нормы могут требовать соблюдения определенных формальных требований к процедуре, которые влекут за собой задержки на различных стадиях обработки жалобы. Вместе с тем, учитывая огромный дисбаланс в обеспеченности информацией и ресурсами между поставщиками финансовых услуг и низкодоходным сегментом потребителей, крайне важно сориентировать процедуры обработки жалоб в рамках внесудебного механизма на обеспечение достаточной гибкости, чтобы обоснованные жалобы не отклонялись по чисто процедурным основаниям.

Подача жалоб

Один из примеров процедурных барьеров, препятствующих доступу к каналам приема и рассмотрения жалоб, – это требование подавать жалобу в письменном виде, обычное для многих омбудсменов и посредников в рамках официальных методов урегулирования конфликтов. Еще один пример – требование подавать жалобу поставщику услуг, прежде чем обращаться в независимую систему рассмотрения жалоб. Оба этих требования крайне важны для строгого соблюдения процедурной справедливости, однако оба они могут стать для некоторых потребителей, принадлежащих к низкодоходному сегменту, препятствием на пути подачи обоснованных жалоб.

Одним из способов преодоления этих барьеров является разработка «упрощенной» начальной процедуры подачи жалобы лично или по телефону. Такая процедура должна помочь потенциальным подателям жалобы сформулировать их претензии письменно и предложить им четкие

инструкции и даже определенную помощь для прохождения первых этапов предусмотренной требованиями процедуры. Если податели жалобы, желающие воспользоваться независимым механизмом, должны сначала обратиться к поставщику услуг, это может быть организовано так, чтобы не нарушить полностью последовательность процесса и не остудить желания представить жалобу. Так, например, Отдел по работе с потребителями финансовых услуг (FCAG) Центрального банка Филиппин применяет метод, при котором жалоба возвращается в финансовое учреждение, однако FCAG отслеживает этот процесс, добиваясь своевременного и содержательного ответа. Метод, предусматривающий меньший объем «ручного управления», предполагая использование сложных технологий, применяется при использовании «комплексной системы управления претензиями», подобной той, что была создана Управлением по вопросам регулирования и развития страхования Индии (IRDA) (подробнее см. Вставку 7).

График и этапы процедуры приема и рассмотрения жалоб

Как было показано во Вставке 4 на стр. 6, правила функционирования внутренних систем приема и рассмотрения жалоб часто содержат требования к срокам реагирования на жалобы и их обработки поставщиками услуг. Официальная процедура рассмотрения жалоб, применяемая в независимых системах, в большинстве случаев предусматривает временные рамки и для других этапов, например, срок, в течение которого поставщик финансовых услуг обязан ответить на жалобу или на запрос более подробной информации по делу. Хотя эта процедура должна быть более быстрой и менее обременительной по сравнению с судебным процессом, соблюдение всей совокупности этих сроков может в некоторых случаях заставить потребителя ждать неоправданно долго¹⁹.

В данном случае, возможно, больше, чем где-либо еще, от законодателей и структур, осуществляющих прием и рассмотрение жалоб, требуется уделять особое внимание уникальным особенностям конкретного продукта или отрасли при разработке механизмов обработки жалоб. Так, например, в сегменте малоимущих потребителей в Южной Африке пользуется популярностью такой продукт, как ритуальное страхование. Основное его достоинство заключается в быстрых выплатах для покрытия расходов на погребение. Поэтому в случае безосновательного отклонения требования о выплате и подачи жалобы последняя должна быть рассмотрена очень быстро, иначе потребитель не сможет воспользоваться выгодами, которые предоставляет данный продукт. Южноафриканский Омбудсмен по вопросам краткосрочного страхования, как и те, кто в настоящее время разрабатывает варианты независимых механиз-

¹⁹ Пример из опыта развитой страны дает ирландское Бюро омбудсмена по финансовым услугам, на которое был подан иск в Европейский суд по правам человека по обвинению в применении чрезмерно сложной процедуры, которая, судя по сообщениям, была более похожа на суд, нежели на механизм АРС.

Вставка 7. Надзор и мониторинг рынка с помощью комплексной системы урегулирования претензий

В Индии для потребителей существует три варианта разрешения их споров со страховыми компаниями: напрямую с компанией, через действующего на основании закона омбудсмена по вопросам страхования или через Управление по вопросам регулирования и развития страхования (IRDA). Помимо непосредственного участия в обработке жалоб, IRDA несет ответственность и за решение более широких задач по надзору за системой приема и рассмотрения жалоб и по защите прав потребителей. В рамках упреждающего подхода к решению этих задач IRDA приступило к созданию сложной онлайн-системы для сбора и обработки данных по урегулированию претензий в масштабах всей страховой отрасли.

В настоящее время все поставщики услуг страхования, омбудсмен и IRDA используют для отслеживания прохождения жалоб потребителей в системе одну и ту же платформу. Соответственно, независимые структуры, осуществляющие прием и рассмотрение жалоб, могут немедленно проверить, обращался ли потребитель с жалобой к поставщику, а если нет, то сразу же перенаправить ему жалобу, присвоить ей регистрационный номер и отслеживать, какие меры принял поставщик услуг. Если поставщик услуг не рассмотрел жалобу в установленные сроки, IRDA автоматически получает соответствующее уведомление. Упрощается и мониторинг рынка на предмет возникновения новых проблем в сфере защиты прав потребителей, поскольку теперь IRDA имеет прямой доступ к данным о жалобах, и все участники системы приема и рассмотрения жалоб пользуются единой системой для всех видов жалоб.

мов приема и рассмотрения жалоб для сферы микрофинансирования²⁰, пытается найти способы ускорения процесса рассмотрения таких жалоб.

Можно упростить не только методы обработки жалоб, но и взаимоотношения между различными участниками механизма приема и рассмотрения жалоб. Например, в Колумбии доступ в независимую систему приема и рассмотрения жалоб на оказание финансовых услуг можно получить тремя путями – через поставщика услуг, омбудсмена, занимающегося определенной категорией поставщиков услуг, а также через систему приема и рассмотрения жалоб Главного финансового управления. Жалоба может быть направлена по любому из трех каналов, однако ее обработка всегда начинается с ее передачи поставщику услуг, чтобы он мог первым дать на нее ответ. Такой упрощенный метод отличается от формализованных процедур, которые применяются во многих

независимых механизмах рассмотрения жалоб и требуют от заявителя подтвердить, что он уже обращался к поставщику услуг.

Соображение об упрощении взаимоотношений касается и особенностей конкретной отрасли, особенно когда работа с малообеспеченными потребителями строится на основе инноваций и комплексных партнерств. Так, например, многие продукты микрострахования продаются через агентов, более тесно связанных с рынком (например, продажей полисов ритуального страхования, о которых говорилось выше, занимаются похоронные бюро). Потребитель может никогда не сталкиваться лично со страховой компанией, предлагающей приобретенный им продукт. Однако в случае проблем он должен направлять жалобу этой компании, а не агенту по продажам. Такие же проблемы возникают и с мобильным банковским обслуживанием, которое строится на партнерских отношениях между телекоммуникационными компаниями и финансовыми учреждениями, и это требует от законодателей координации их действий и тщательного, с учетом интересов и опыта потребителей, решения вопроса о том, кто должен отвечать за обработку жалоб.

В более общем плане, множественность этапов или стадий процедуры рассмотрения жалоб потенциально способна оказаться препятствием к подаче обоснованных жалоб. В ходе недавнего тематического обзора процесса обработки жалоб финансовыми учреждениями в Великобритании Управление по финансовым услугам обнаружило свидетельства того, что двухэтапный процесс приема и рассмотрения жалоб, предусматривающий обязательную подачу жалоб перед обращением в независимую систему, «может служить препятствием для справедливого рассмотрения жалобы, что чревато негативными последствиями для потребителей»²¹. Хотя это исследование было проведено в развитой стране, в нем дано описание достаточно универсальных особенностей поведения – барьеров, возникающих при использовании системы (подробнее см. ниже), – которые играют такую же, если не большую роль, в условиях стран с формирующимся рынком и развивающихся стран.

Квалификация сотрудников и их специализация в сфере работы с жалобами

Ограниченность опыта обращения потребителей, принадлежащих к низкодоходному сегменту, к официальным финансовым услугам и их недоверие к финансовым учреждениям и государственным услугам повышают для систем приема и рассмотрения жалоб, работающих на этих рынках, значение инвестиций в подготовку квалифицированных

20 Так, например, в Южной Африке в настоящее время идет работа по созданию в рамках нового законодательства по микрострахованию должности специального омбудсмена по микрострахованию. Проект, осуществляемый на Филиппинах при поддержке Германского агентства международного сотрудничества, имеет целью внедрение объединенными усилиями Комиссии по страхованию и поставщиков страховых услуг модели APC для микрострахования. Пакистанская сеть микрофинансирования пытается создать при поддержке компаний отрасли «горячую линию» для приема жалоб на входящие в нее пакистанские МФО. Модели арбитража предусматриваются и Этическими кодексами, принятыми или разрабатываемыми отраслевыми ассоциациями микрофинансирования в Боснии, Азербайджане и других странах.

21 FSA (2010, стр. 7), дальнейшее рассмотрение вопроса на стр. 14–15. Частично озабоченность Управления вызвала процедура, которая «вынуждала лиц, подавших жалобы, в течение длительного периода времени неоднократно подавать их повторно из-за того, что банк постоянно отклонял их». Подобные заключения можно и должно экстраполировать на низкодоходный сегмент потребителей, в отношении которых они имеют еще больший вес, поскольку в данном случае уровень сложности процесса, при котором потенциальный заявитель может быть вынужден отказаться от своего намерения, гораздо ниже.

сотрудников, обученных «мягкому подходу» к работе с подающими жалобы лицами. Беседы с представителями структур, занимающихся приемом и рассмотрением жалоб, показывают, что сотрудники, непосредственно взаимодействующие с подающими жалобы лицами, играют несколько важнейших ролей, которые определяют эффективность – или неэффективность – систем подачи и разбора жалоб для малообеспеченных потребителей:

1. **Дежурный, принимающий посетителей.** Успокаивает заявителя и дает ему понять, что его услышали.
2. **«Детектив».** Задает вопросы, чтобы выявить как непосредственные, так и глубинные проблемы, особенно в тех случаях, когда потребители, принадлежащие к низкодоходному сегменту, затрудняются сформулировать суть своей претензии.
3. **«Фильтр».** Определяет, действительно ли жалоба посетителя требует рассмотрения на более высоком уровне, или же ему просто нужна информация или разъяснение.
4. **«Просветитель».** Использует возникшую возможность для повышения финансовой грамотности путем немедленного предоставления информации и разъяснений по подавляющему большинству (60-80 процентов) поступающих обращений, которые, с большой долей вероятности, стали следствием введения в заблуждение или непонимания²².
5. **Справки и консультации.** Если жалоба не подпадает под круг ведения или полномочия принимающей жалобы структуры, необходимо направить пользователя в нужную инстанцию или оказать ему первоначальную помощь в направлении жалобы туда, где она может быть рассмотрена²³.

Подобные многообразные и частично совпадающие роли свидетельствуют о важности и ценности надлежащей подготовки сотрудников, работающих с жалобами, равно как и о необходимости иметь достаточный штат сотрудников. Последнее дает сотрудникам достаточно времени для оказания качественных услуг, тем самым, помогая клиентам разобраться в сути различных этапов процесса, формируя доверие, а в соответствующих случаях – и повышая уровень знаний потребителя. И обучение, и обеспечение достаточного штата требуют затрат, однако структуры, осуществляющие прием и рассмотрение жалоб, обычно отмечают, что

подобные инвестиции в персонал повышают рентабельность процесса рассмотрения жалоб в целом.

Один из важных уроков работы систем приема и рассмотрения жалоб в низкодоходном сегменте рынка состоит в том, что высокая квалификация сотрудников, непосредственно работающих с клиентами, не означает, что им требуется для этого высшее образование. Так, бывший глава Комиссии по регулированию микрофинансирования и Национального органа по регулированию потребительского рынка Южной Африки предлагает нанимать для работы с посетителями сотрудников, не только обладающих необходимыми навыками, но и имеющих опыт, который позволил бы им общаться со средними потребителями и понимать их (при этом следует учитывать, в числе прочего, уровень образования и владение языками)²⁴. Затем эти сотрудники должны пройти обучение на рабочих местах, предполагающее освоение соответствующих учебных модулей, а также активную помощь и надзор со стороны наставников²⁵.

Еще один аргумент в пользу заблаговременного инвестирования в наращивание потенциала сотрудников, работающих с жалобами клиентов, – это экономия, которую можно обеспечить, используя обработку жалобы как средство повышения финансовой грамотности. Как уже отмечалось выше, данные по многим системам приема и рассмотрения жалоб показывают, что многие обращения являются, скорее, запросами на предоставление или разъяснение информации, нежели настоящими жалобами. Хорошо подготовленные сотрудники могут использовать эту возможность для информирования и просвещения потребителей именно в те моменты, когда они наиболее восприимчивы к материалам, повышающим уровень финансовой грамотности. Последние оценки мероприятий в сфере финансового просвещения показывают, что меры такого рода, осуществляемые в «реальных условиях» в «выгодный для просвещения момент», могут вызвать у потребителей больший отклик, нежели комплексные аудиторные учебные занятия. Использование каналов приема и рассмотрения жалоб для трансляции подобных ключевых принципов финансовой грамотности не только может улучшить их восприятие и воздействие на поведение потребителей, но и представляет собой более экономичный подход к просвещению потребителей, нежели более масштабные программы финансового образования.

22 Так, например, структуры, занимающиеся приемом и рассмотрением жалоб в Никарагуа и других странах, сообщают, что большинство жалоб на чрезмерно высокие платежи на деле связаны с тем, что клиенты не понимают, как именно действует система расчета процентов. Уделив время разъяснению и демонстрации соответствующих систем расчета процентных ставок, можно урегулировать многие жалобы и немедленно повысить финансовую грамотность потребителя.

23 Например, в Южной Африке, где существует сложная система, включающая несколько омбудсменов и других структур, принимающих и рассматривающих жалобы, сотрудники «горячей линии» Национального управления кредитного регулирования и Управления омбудсмена по краткосрочному страхованию хорошо знакомы с различными системами приема и рассмотрения жалоб, и могут немедленно сообщить заявителю название соответствующего ведомства и данные для связи с ним. Чтобы помочь потребителям лучше ориентироваться в этой системе, недавно была введена в действие централизованная «горячая линия», работающая как «служба одного окна» (хотя, судя по сообщениям, ее возможности до сих пор используются не в полной мере, что свидетельствует о необходимости сохранять существующие каналы даже в случае появления новых). В Колумбии в приемной отдела по работе с жалобами Контактного центра Главного финансового управления есть сотрудник, на которого возлагается задача оказания помощи потребителям, которых требуется направить в другие системы приема и рассмотрения жалоб.

24 В пользу подобного подхода свидетельствует и опыт южноафриканской компании iMali Matters, по мнению которой, необязательно, чтобы основной объем помощи потребителям финансовых услуг в общинах оказывали юристы, и что сотрудники, имеющие официальное юридическое образование могут, на деле, оказывать услуги, в меньшей степени отвечающие нуждам клиентов (iMali Matters 2011, p. 42).

25 Подробнее о профессиональном обучении, наставничестве, обмене опытом внутри компании и надзоре в Управлении финансового омбудсмена Великобритании см. Kempson, Collard, and Moore (2004, pp. 31–33).

Это не значит, что совершенствование финансовых навыков с использованием каналов приема и рассмотрения жалоб заменяет собой другие виды финансового просвещения, но потенциальное воздействие такого метода в сопоставлении с затратами позволяет рассматривать его как альтернативу, дополняющую собой более интенсивные методы повышения финансовой грамотности. У поставщиков услуг и государственных органов появляется очевидная возможность апробировать разные способы включения материалов и подходов к формированию основ финансовой грамотности в программы подготовки сотрудников, занимающихся приемом и рассмотрением жалоб, а также отслеживать, насколько эти меры позволяют потребителям улучшить качество и результативность принимаемых решений.

IV. Культурные и поведенческие аспекты в системах приема и рассмотрения жалоб

Важнейший показатель эффективности – это то, прибегают ли потребители на деле к услугам механизма и системы приема и рассмотрения жалоб, каким образом они это делают и насколько довольны результатом. Хотя институциональные связи и требования к дизайну системы важны, не менее важны и удобство существующих механизмов рассмотрения жалоб для потребителей, и готовность последних пользоваться такими механизмами. Более пристального внимания и учета в подходах к работе с жалобами заслуживают два аспекта культуры и поведения потребителей:

1. Понимание того, как те или иные особенности поведения могут повлиять на готовность потребителей подавать жалобы, и как их можно учесть при разработке систем приема и рассмотрения жалоб, ориентированных на низкодоходный сегмент потребителей.
2. Формирование позитивной «культуры подачи жалоб» на основе доверия и позитивного опыта, полученного новыми потребителями финансовых услуг или на новых финансовых рынках.

Поведение потребителя, практика подачи жалоб и готовность подавать жалобы

Изучение поведения потребителей при принятии решений по финансовым вопросам позволяет получить важные сведения, которые необходимо учитывать при разработке любой системы приема и рассмотрения жалоб. Два наиболее важных момента здесь – это разрыв между намерением и действием, а также то, как внешне незначительные препятствия могут помешать людям делать что-то, что для них очень выгодно, например, накопить деньги на старость или попытаться найти более доступные варианты страхования. Разрешение проблемы или спора с поставщиком финансовых услуг – это зачастую многоэтапный процесс, требующий запросов по нескольким каналам, а иногда и направления одной и той же жалобы по разным адресам или на нескольких этапах. Каждый такой этап представляет собой естественную преграду или неудобство и способен

снизить вероятность того, что потребитель финансовых услуг продолжит добиваться рассмотрения своей жалобы, пока не будет полностью удовлетворен результатом.

Кроме того, дополнительными осложняющими факторами для малообеспеченных потребителей являются «сложности с подачей жалобы» (например, требование подавать жалобу в письменном виде, в то время как многие потребители на рынке неграмотны), «проблемы местонахождения» (например, если пункты приема жалоб действуют только в столице или крупных городах) и «психологические барьеры» (например, недоверие к финансовым или государственным учреждениям, в силу которого при первых же затруднениях потребитель приходит к выводу, что «попытка подать жалобу ничего не даст») (Kempson 2012). Соответственно, цель законодательных органов должна заключаться в разработке такой системы приема и рассмотрения жалоб, которая сводила бы к минимуму вероятность того, что обоснованная претензия потребителя не будет удовлетворена из-за одного из этих препятствий, с которыми обычно сталкиваются потребители, принадлежащие к низкодоходному сегменту.

Чтобы сделать эти барьеры более преодолимыми, законодателям необходимо, прежде всего, понять, как потребители используют доступные сегодня каналы, и обладают ли эти каналы какими-либо особенностями, создающими излишние затруднения для подающих жалобы. Затем структуры, осуществляющие прием и рассмотрение жалоб, могут использовать эти предварительные данные для выявления более эффективных подходов к обслуживанию клиентов, которые помогут потребителям – или «подтолкнут» их – активнее пользоваться такими услугами и добиваться лучших результатов. Так, например, в Колумбии Главное финансовое управление, как правило, прежде чем приступить к рассмотрению жалобы в рамках собственной системы, направляет заявителя обратно к поставщику финансовых услуг. Чтобы преодолеть инертность потребителей, в отделе по приему жалоб рядом с конторками сотрудников, принимающих первоначальные жалобы, установлены компьютеры, и сотрудники помогают потребителям немедленно направить их жалобы в финансовые учреждения. Это снижает риск того, что заявитель, покинув офис Главного управления, откажется от дальнейших действий и не обратится в финансовое учреждение самостоятельно.

Помимо сложностей, связанных с дизайном системы, каналами и процедурами, могут существовать и характерные сложности личного порядка, определяющие степень готовности потребителя воспользоваться каналами приема и рассмотрения жалоб. Управление финансового омбудсмена Великобритании, опросив потребителей, которые столкнулись с проблемами с банками, подавали либо не подавали жалобы, выяснило, что личностные характеристики, например, определение себя как человека, который «контролирует свою жизнь» или «готов жаловаться, пока не получит то, что ему нужно», предопределяли готовность подавать жалобы в большей степени, нежели демографические особенности, характеризующие данную категорию населения, в том числе социально-экономическое положение (Kempson 2012).

Этот вывод свидетельствует о необходимости применять разные маркетинговые методы или процедуры, учитывающие особенности различных типов личности, чтобы готовность подать жалобу в меньшей степени определялась типом личности. Вместе с тем, возможно также, что в низкодоходном сегменте рынков, отличающихся более сильной классовой или социальной стратификацией, социально-экономические или демографические характеристики могут влиять на готовность жаловаться в большей степени, нежели это было в Великобритании. Это свидетельствует о необходимости проверить выводы, сделанные на опыте Великобритании, в условиях низкодоходного сегмента рынков – именно это и является предметом исследования на местах, проводимого в настоящее время CGAP.

«Культура подачи жалоб», доверие и личный интерес к системам приема и рассмотрения жалоб

Малое количество жалоб слишком часто связывают с представлением о том, что в данной культуре подавать жалобы не принято. Хотя понятие «жалоба» может повсеместно иметь негативный оттенок, практика представления и рассмотрения обоснованных претензий подобного оттенка иметь не должна. Для создания условий, в которых здоровая «культура подачи жалоб» жила бы и процветала, – особенно внутри низкодоходного сегмента потребителей, где по-прежнему живо наследие социальной изоляции и отказа в правах и возможностях, – может потребоваться настойчивая и систематическая работа, причем далеко не только в рамках финансового сектора²⁶.

Структуры, осуществляющие прием и рассмотрение жалоб, принимают определенные креативные меры для формирования у широкого спектра заинтересованных сторон доверия и личной заинтересованности. Так, например, в Сенегале Посредник в сфере банковских и иных финансовых услуг, приступая к выполнению своих обязанностей, провел информационную кампанию, тщательно учитывая местные особенности и направленную на расширение осведомленности разных групп населения о новой системе и повышение их доверия к ней. Во многих сельских районах для этого проводятся сходы с участием членов общин, местных лидеров и поставщиков финансовых услуг. Посредник направляет официальные приглашения поставщикам финансовых услуг и местным лидерам, оповещает о мероприятии по местному радио и по другим соответствующим каналам. Накануне он проводит встречу только с местными сотрудниками финансовых учреждений и рассказывает в ее ходе о своих функциях, порядке разрешения

споров и целях схода, а также отвечает на их вопросы. Во время схода членам и лидерам общин предлагается задавать вопросы и рассказывать о любых проблемах, возникших у них с местными финансовыми учреждениями, после чего представителям последних дается возможность ответить. После этого Посредник может высказать свою точку зрения или свои предложения. Это не только помогает узнавать о претензиях общего характера и разбирать их – с этого начинать легче, чем с разбора частных жалоб, – но и служит общедоступным примером работы системы посредничества, а также наглядно демонстрирует беспристрастность Посредника в отношении обеих сторон²⁷.

Следует учитывать и недоверие к поставщикам услуг или государственным органам, которое сформировалось у потребителей исходя из их прошлого опыта. Омбудсмен финансовой системы в Армении описывает проблемы с доверием, с которыми ему приходится сталкиваться, происходящие, в первую очередь, из негативного опыта, накопленного во время и после распада Советского Союза. Более того, потребители в Армении, как правило, считают, что, если услуга бесплатна (как в данном случае), то ее качество будет ниже. Так что, хотя мы можем считать, что бесплатность услуги – это стимул, пример из опыта Армении показывает, что культурные, политические и исторические особенности могут изменить наши представления о поведении потребителей и использовании систем приема и рассмотрения жалоб. Для решения этой проблемы Омбудсмен финансовой системы проводит многочисленные кампании по повышению осведомленности и встречи с потребителями по всей стране.

Формирование «культуры подачи жалоб» не начинается с потребителей и не заканчивается на них. Финансовые учреждения и их сотрудники, в первую очередь, те из них, кто напрямую работает с клиентами, могут опасаться изменения соотношения сил в результате эффективной работы системы приема и рассмотрения жалоб. Так, например, МФО Fonkoze на Гаити разработала и ввела в действие «горячую линию» для приема жалоб на своих сотрудников и повышения степени их личной заинтересованности. Поскольку компания проводит свои операции децентрализованно, ее сотрудникам, оформляющим займы, было предложено выдавать клиентам карточки с информацией о новой бесплатной «горячей линии». Однако эти сотрудники выразили обеспокоенность тем, что такая «горячая линия» будет подрывать их авторитет в глазах клиентов и платежную дисциплину. Руководство компании пришло к выводу, что бесплатные и потенциально анонимные звонки по «горячей линии» могут быть полезны и для сотрудников на местах,

26 Такие традиции могут носить сложный характер и быть глубоко укоренившимися, и, прежде чем с ними бороться, в них необходимо разобраться. Полезным инструментом для этого может стать изучение потребителей. Так, например, предметом исследования, проводившегося CGAP и FSD в Кении, стало, среди прочего, изучение доступности механизма рассмотрения жалоб для жертв «финансовых пирамид». «25 процентов из числа потерявших деньги не жаловались, потому что не знали, кому следует жаловаться, а 34 процента не жаловались, потому что не верили, что из этого что-нибудь выйдет. Большинство участников [беседы в фокус-группе], которые оказались в числе обманутых вкладчиков, сказали, что им было слишком стыдно признаться в том, что они участвовали в пирамиде».

27 Хотя Посредник, представляющий Управление по контролю за качеством финансовых услуг, описывает этот подход как «чисто африканский», метод «сходов» в тех или иных вариантах применяется, в числе прочих, Индийским резервным банком для содействия в преодолении финансовой изоляции деревень, не охваченных банковскими услугами, равно как и во многих других странах в рамках кампаний по повышению финансовой грамотности.

и приняло решение о создании «горячей линии» как для сотрудников, так и для клиентов. Представители руководства компании посетили отделения, участвующие в этой работе, чтобы рассказать о целях создания «горячей линии» и заверить сотрудников в том, что обработка жалоб и расследования будут проводиться честно.

Поскольку в низкодоходном сегменте рынков создание систем приема и рассмотрения жалоб часто начинается с появления независимой системы, функционирующей на добровольных началах, а не на основании законодательства, укрепление доверия и культуры упреждающей работы с жалобами среди финансовых учреждений приобретает особое значение как залог будущей успешной работы системы приема и рассмотрения жалоб. Вновь обращаясь к опыту Сенегала, можно вспомнить, что Посреднику в сфере банковских и прочих финансовых услуг, полагающемуся на добровольное сотрудничество со стороны финансовых учреждений и выполнение ими его решений, удается добиваться лучших результатов за счет неформальных консультаций с поставщиками услуг, а не путем рассылки им официальных уведомлений, и в результате он получает возможность осуществлять более личный подход к информационной работе в отрасли, включая подготовку ежегодных персональных отчетов и рекомендаций для руководителя каждого финансового учреждения.

Даже на рынках, где выполнение решений систем рассмотрения жалоб обеспечивается в полной мере и носит обязательный характер, формирование личной заинтересованности работников отрасли может оказывать позитивное воздействие как на опыт и степень удовлетворенности потребителей, так и на снижение прямой нагрузки на государственные органы в связи необходимостью рассматривать жалобы и запросы. Один из подходов, применяемых, в частности, на рынке Филиппин, заключается в создании позитивных репутационных стимулов – для этого финансовое учреждение, показавшее самые высокие результаты в сфере работы с жалобами, получает ежегодную награду. Ряд африканских стран также ввел в действие или разрабатывает программное обеспечение, позволяющее использовать официальные данные о жалобах для измерения и учета качества услуг, предоставляемых учреждением, исходя из таких факторов, как объемы, сроки рассмотрения, а также удовлетворенность клиентов работой каналов приема и рассмотрения жалоб.

V. Проблемы внедрения в низкодоходном сегменте рынков

Охват нормативно-правовым регулированием и другие политические реалии

Повсюду в мире, но особенно во многих странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, законодатели сталкиваются с серьезными проблемами в области охвата рынка, в частности, потому, что их полномочия

не распространяются на некоторые категории широкого спектра поставщиков услуг для низкодоходного сегмента потребителей. В число таких поставщиков могут входить МФО, учреждения, предоставляющие потребительские кредиты, неформальные поставщики услуг и учреждения, осуществляющие дистанционное банковское обслуживание. Эти проблемы с охватом могут порождать ситуации, в которых у директивных органов отсутствуют полномочия для установления стандартов функционирования внутренних механизмов рассмотрения жалоб, наложения санкций или принятия обязательных для исполнения правил или решений по делам потребителей. Аналогичным образом, на рынках, где применяются инновационные модели финансовых учреждений с другими отраслями, например, телекоммуникационными компаниями, законодательным органам необходимо обращать особое внимание на способ определения стороны, несущей ответственность за обработку жалоб, и устанавливать правила информирования потребителей о стороне, несущей ответственность, в том случае, если используются услуги внешних агентов или продавцов.

Еще одной, помимо охвата рынка, проблемой для независимой системы приема и рассмотрения жалоб может стать дефицит юридических полномочий или политического влияния для обеспечения исполнения ее решений. В некоторых ситуациях другие независимые структуры, осуществляющие прием и рассмотрение жалоб, – механизмы, действующие при поддержке отрасли или иные государственные ведомства – на практике могут оказаться неспособными заручиться сотрудничеством со стороны поставщиков финансовых услуг, необходимым для внесудебного рассмотрения жалоб. Так, например, в одной из стран Африки единственный омбудсмен по банковскому делу, назначенный для разрешения споров с участием членов добровольной ассоциации банков, как представлялось, не обладал ни достаточной независимостью, ни ресурсами для того, чтобы эффективно дополнять внутреннюю систему приема и рассмотрения жалоб. В другом случае созданный в соответствии с требованиями закона совет по защите прав потребителей получал большое количество жалоб на банки, но не имел ни юридических полномочий, ни практических возможностей для того, чтобы обязать банки отвечать на свои запросы или участвовать в процессе посредничества. В итоге совет стал передавать такие жалобы в Центральный банк, который, возможно, и не обладал точно определенным мандатом, зато имел необходимый политический вес.

Подобные примеры показывают, насколько важную роль несиловые методы воздействия или «воздействие убеждением» могут играть в тех случаях, когда властные полномочия ограничены или определены нечетко. Может возникнуть и необходимость в усилении координации с финансовыми учреждениями и их ассоциациями в целях создания авторитетных, хотя и действующих на добровольных основах, внутренних механизмов рассмотрения жалоб, равно как и для демонстрации того, какое позитивное воздействие эффективно действующие системы приема и рассмотрения жалоб могут оказывать на их бизнес.

Проблемы ограниченности ресурсов и потенциала при внедрении систем приема и рассмотрения жалоб

Создание успешно действующих систем приема и рассмотрения жалоб, которые работали бы с широким спектром потребителей, принадлежащих к низкодходному сегменту, и поставщиков услуг для таких потребителей, может быть сопряжено для законодательных органов в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах с серьезными проблемами в области ресурсов и потенциала. В отличие от других приоритетных направлений защиты прав потребителей, таких, как разработка и обеспечение соблюдения правил раскрытия информации и прозрачного ценообразования, прием и разбор жалоб сопряжен со значительными затратами времени и средств, предполагает мониторинг и обеспечение соблюдения установленных требований компаниями отрасли, непосредственную работу с потребителями, а в некоторых случаях – выполнение посреднических функций или разрешение споров. Выполнение этих функций может потребовать чрезмерных затрат времени от многих недоукомплектованных кадрами отделов по защите прав потребителей в центральных банках и других регуляторных органах.

Вместе с тем, установлено, что альтернативное решение – системы приема и рассмотрения жалоб, целиком находящиеся в ведении отрасли, – не обеспечивает последовательного, качественного и масштабного предоставления такого рода услуг на подобных рынках. Поэтому имеются веские основания утверждать, что даже при наличии серьезных финансовых затруднений регулятор обязан играть активную, пусть и ограниченную, роль в работе системы приема и рассмотрения жалоб, обеспечивая высокое качество услуг и необходимую защиту самых разных категорий потребителей.

Стратегии создания эффективных и рентабельных систем приема и рассмотрения жалоб в условиях ограниченности ресурсов

Такая ограниченность ресурсов и потенциала влияет на разработку и внедрение внутренних систем приема и разбора жалоб в учреждениях, оказывающих финансовые услуги низкодходному сегменту потребителей, равно как и на наличие и масштабы независимых механизмов приема и рассмотрения жалоб в странах с невысоким уровнем охвата населения финансовыми услугами. Ряд методик работы на начальных этапах и стратегий сокращения расходов помогают сделать первые шаги даже тем поставщикам услуг и регуляторам, которые находятся в самых стесненных с точки зрения ресурсов и потенциала условиях.

В случаях, когда создание таких механизмов, как бесплатные «горячие линии» или центры телефонного обслуживания клиентов, не под силу поставщикам услуг или органам государственного регулирования финансового сектора²⁸, эффективная внутренняя система приема и рассмотрения жалоб может быть создана и с применением гораздо более простых технологий. Так, например, индийская МФО «Махашакти» была отмечена за систематическую и тщательную работу с жалобами, которые заносились в книги жалоб, находившиеся во всех отделениях МФО и регулярно просматривавшиеся как руководителями отделений, так и главой всей организации²⁹. Кроме того, некоммерческие финансовые учреждения могут привлекать средства доноров для осуществления мер по защите прав потребителей, например, для создания систем приема и рассмотрения жалоб. Именно так обстояли дела с МФО Fonkoze, которая располагала двумя бесплатными телефонными линиями, предоставленными ей двумя крупнейшими гаитянскими операторами мобильной связи, и благодаря этому сумела ввести в действие свою «горячую линию» по приему жалоб. Креативные подходы можно применять и к сокращению расходов на эффективные системы приема и рассмотрения жалоб. Например, мексиканское агентство по защите прав потребителей финансовых услуг организовало работу активно действующего центра по приему телефонных обращений, куда ежедневно поступает, в среднем, 4000 жалоб; на приеме телефонных звонков работают, в числе прочих, молодые мексиканцы, для которых год обязательной гражданской службы является одним из условий для получения университетского диплома.

При внедрении нового порядка приема и рассмотрения жалоб в условиях ограниченности ресурсов поставщики услуг и регуляторы могут попытаться использовать уже существующие методы и каналы, получая с их помощью более весомые и быстрые результаты за счет того, что у людей и учреждений появятся способы решения проблем. Вместо того, чтобы изобретать велосипед, можно для начала провести небольшое количество фокус-групп с участием малообеспеченных потребителей финансовых услуг, финансовых учреждений и существующих регуляторных органов и ведомств по защите прав потребителей, и с их помощью выяснить, какие неформальные каналы уже существуют. Что касается потребителей, возможно, на местах уже действуют активисты (не обязательно представляющие власти) или структуры, уже помогающие с урегулированием конфликтов и решением проблем. Кроме того, могут существовать и социальные службы – например, средний юридический персонал или консультационные центры на базе общин – которые могут помочь низкодходному сегменту потребителей связаться с новыми структурами. Возможно также, что те или иные сотрудники финансовых учреждений

28 Например, на Филиппинах два ведомства, осуществляющих государственное регулирование в финансовом секторе, и агентство по защите прав потребителей, предоставляющее услуги по приему и рассмотрению жалоб потребителей, сообщили, что изучают вопрос о расходах на создание бесплатной «горячей линии» и колл-центра, однако сомневаются, что средства, которыми они располагают, им это позволят.

29 Такая относительно дешевая система была создана в Индии МФО «Махашакти» и получила высокую оценку со стороны ее зарубежного партнера, предоставляющего ей средства, – компании «Кива», которая изучала внутренний механизм рассмотрения жалоб как составную часть своей экспериментальной системы «социального скоринга».

или регуляторных органов естественным образом начнут играть роль уполномоченных по решению проблем.

Выявление подобных уже действующих каналов, придание им официального статуса и использование их возможностей может сократить начальные расходы, особенно на информационно-разъяснительную работу, и улучшить конечные результаты. Хорошей отправной точкой может стать целенаправленное изучение потребителей. Так, например, на Филиппинах потребители услуг микрофинансирования, принимавшие участие в работе организованных CGAP фокус-групп, не рассматривали разрешение споров с финансовыми учреждениями в качестве приоритетной проблемы в сфере защиты прав потребителей, часто упоминая о том, насколько просто связаться с общинным старостой. Хотя старосты филиппинских общин – барангаев – и не исполняют официальных функций в системе приема и рассмотрения жалоб по финансовым вопросам, обращение к ним, как представляется, является для малоимущих филиппинцев наиболее предпочтительным и потенциально наиболее эффективным методом разрешения финансовых споров. Используя подобную информацию, поставщики финансовых услуг или независимые структуры, осуществляющие прием и рассмотрение жалоб, могут повышать уровень информированности, доступность и совершенствовать методы работы с жалобами, распространяя информацию через старост тех общин, где они работают, и контактируя с ними, – все это позволяет повышать эффективность и сокращать расходы.

На рынках, где некоторые поставщики финансовых услуг располагают средствами для поддержания комплексных систем приема и рассмотрения жалоб, а для других это представляет проблему, стоит задуматься о таком подходе, как **финансирование независимых механизмов приема и рассмотрения жалоб путем установления обязательного отраслевого сбора с учетом различий в уровнях платежеспособности поставщиков финансовых услуг.** Тщательно продуманным в этом отношении механизмом является модель, реализуемая в Армении Омбудсменом финансовой системы и предусматривающая взимание как сборов, так и платежа за каждое дело. Размер сбора рассчитывается исходя из рыночной доли конкретного финансового учреждения (хороший показатель, позволяющий оценить платежеспособность), а суммы платежа – исходя из количества жалоб, поданных в течение года на того или иного поставщика услуг. При этом плата за два первых дела в течение года не взимается, что выгодно менее крупным компаниям.

VI. Использование данных для мониторинга и максимизации эффективности систем приема и рассмотрения жалоб в низкодоходном сегменте рынков

Выше было приведено множество примеров того, как законодательные и регулирующие органы и поставщики финансовых услуг различными путями максимизировали

отдачу от своих инвестиций в системы приема и рассмотрения жалоб. Данные, собираемые такими системами, могут быть использованы для мониторинга и максимального повышения эффективности систем приема и рассмотрения жалоб в низкодоходном сегменте рынков несколькими основными способами, в числе которых:

- **Надзор за работой системы приема и рассмотрения жалоб и ее совершенствование.** Как было сказано ранее, данные, содержащиеся в отчетах о работе внутренних и внешних систем приема и рассмотрения жалоб, дают органам государственного регулирования и надзора за финансовым сектором возможность проводить надзор и мониторинг за функционированием таких систем. В идеале, существует возможность создания систем, позволяющих без труда контролировать соответствие ключевым стандартам. Так, например, как только жалоба регистрируется в комплексной системе учета претензий IRDA, эта система автоматически выделяет жалобы, не указанные как «рассмотренные» в установленные сроки. Данные о жалобах помогают также выявлять недостатки и определять, что именно необходимо исправить в работе системы.
- **Расширение охвата и связи с низкодоходным сегментом рынков.** Если ставится задача выйти в низкодоходный сегмент рынков и создать для потребителей в этом сегменте эффективную систему приема и рассмотрения жалоб, необходимо предусмотреть и пути измерения или отслеживания прогресса на пути достижения этой цели. Системы работы с жалобами позволяют получить информацию, крайне важную с ряда точек зрения. Если при этом идет сбор тех или иных демографических данных о заявителе, это можно делать анонимно, используя полученные сведения для того, чтобы проследить, как обстоят дела с выходом на целевые рынки. Прочие данные, например, о местонахождении заявителя, его профессии, источниках дохода или типах потребляемых финансовых продуктов, также могут быть использованы для определения общих характеристик низкодоходного сегмента потребителей.
- **Мониторинг рынка и надзор за деятельностью отдельных финансовых учреждений с позиций защиты прав потребителей.** Данные о жалобах можно анализировать на предмет выявления тенденций, помогающих выявлять проблемные зоны – будь то высокорискованные поставщики услуг или продукты, либо проблемы на уровне рынка – и возможные меры реагирования. Подобный анализ консолидированных данных о жалобах может быть полезен для регуляторов, поставщиков и потребителей услуг. Так, например, обзор первых шести месяцев работы комплексной системы учета претензий IRDA позволил выделить группу жалоб, связанных с тем, что держатели страховых полисов в некоторых сельских районах не получали важных страховых документов из-за проблем с работой индийской почтовой службы. IRDA установило конкретные районы и конкретных поставщиков услуг, сталкивавшихся с такой проблемой, и рекомендовало использовать курьерскую доставку основных документов новым клиентам в этих районах с традиционно недостаточ-

ным охватом услугами. Поставщики услуг, ранее не имевшие доступа к данным по всему рынку или не занимавшиеся их анализом, были благодарны за эту рекомендацию, которая помогла им повысить охват страховыми услугами и степень удовлетворенности клиентов.

Наличие эффективно действующей системы приема и рассмотрения жалоб является важной составной частью защиты прав потребителей и формирования ответственных рынков. Хотя некоторые из мер, о которых говорилось выше, и могут быть сопряжены с вложением немалых средств, можно привести множество примеров принятия поставщиками финансовых услуг, отраслевыми ассоциациями и регуляторами важных мер по совершенствованию существующих систем приема и рассмотрения жалоб в рамках имеющихся у них возможностей. Обычно они делают это, будучи твердо убежденными в том, что инвестиции в создание эффективных систем приема и рассмотрения жалоб, осуществляемые в интересах создания здоровых и устойчивых финансовых услуг и рынков, окупят себя в долгосрочной перспективе.

Оптимальный подход заключается в том, чтобы работать поэтапно, занимаясь сначала вопросами *эффективности*, а вслед за тем – *экономичности* и расширения масштабов. Внедряемые даже в небольших масштабах методы, основанные на интенсивном использовании кадровых ресурсов, могут многое сделать для формирования доверия, личной заинтересованности и культуры подотчетности – основных предпосылок для роста спроса на системы приема и рассмотрения жалоб. Такой постепенный метод действий может также позволить структурам, осуществляющим прием и рассмотрение жалоб, выявить конкретные рычаги для повышения эффективности в долгосрочной перспективе. После того, как основы будут заложены, новые технологии – от обеспечивших возможность предоставлять финансовые услуги в низкодходном сегменте рынков (например, мобильных платформ) до комплексных онлайн-систем управления – могут стать ключевым фактором эффективного и экономичного расширения масштабов систем приема и рассмотрения жалоб и распространения их действия на весь низкодходный сегмент рынка.

Список литературы

Armenia. 2009. Law on Financial System Mediator.

Center for Financial Inclusion. 2012. "Responding to Client Complaints at Tameer Bank, Pakistan." Smartnote 15. Washington, D.C.: Center for Financial Inclusion, September.

Central Bank of Armenia. 2008a. Regulation No. 8/04 on Minimal Principles and Requirements for the Internal Legal Acts on Handling Customer Complaints, Resolution No. 229.

———. 2008b. Regulation No. 8/05 on Minimum Requirements on Order, Terms and Methods of Communication between the Bank and Depositor, Consumer and Creditor.

Central Bank of Nigeria. 2011. "Circular Directing Deposit Money Banks to Expand the Existing ATM Help Desk to Handle All Consumer Complaints and for Discount Houses and All Other Financial Institutions to Establish a Consumer Complaint Help Desk." FPR/DIR/CIR/GEN/01/020, 16 April.

Chien, Jennifer. 2012. "Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion." Focus Note 78. Washington, D.C.: CGAP, March. (Чиен, Дженифер. «Разработка режимов раскрытия информации в целях расширения ответственного доступа к финансовым ресурсам». Обзорная статья № 78. Вашингтон, округ Колумбия, CGAP, март 2012 года.)

Collins, Daryl, and Julie Zollman. 2011. "Financial Capability and the Poor: Are We Missing the Mark?" *FSD Insights*. Nairobi, Kenya: FSD Kenya.

Colombia. 2009. "Law No. 1328 of 2009, Establishing Regulations on Finance, Insurance, Stock Market and Other Dispositions."

Commonwealth Ombudsman. 2009. "Better Practice Guide to Complaint Handling." Canberra: Commonwealth Ombudsman, April.

Cook, Sarah. 2012. *Complaint Management Excellence: Creating Customer Loyalty through Service Recovery*. London: Kogan Page Ltd.

Davel, Gabriel. 2013. "Regulatory Options to Curb Debt Stress." Focus Note 83. Washington, D.C.: CGAP, March. (Давел, Габриел. «Регуляторные варианты снижения долгового стресса». Обзорная статья № 83. Вашингтон, округ Колумбия, CGAP, март 2013 года.)

Davidow, Moshe, and Peter A. Dacin. 1997. "Understanding and Improving Consumer Complaint Behaviour: Improving Organizational Complaints Management." *Advances in Consumer Research*, Vol. 24. Provo, Utah: Association for Consumer Research, 450-56.

Dias, Denise. 2013. "Implementing Consumer Protection in Emerging Markets and Developing Economies." Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP, August. (Диас, Дениз. «Обеспечение защиты прав потребителей в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах». Техническое руководство. Вашингтон, округ Колумбия, CGAP, август 2013 года.)

- European Commission Internal Market and Services DG. 2008. "Alternative Dispute Resolution in the Area of Financial Services." Brussels: European Commission, 12 December.
- European Commission. 1998. Commission Recommendation 98/257/EC of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes.
- Financial Services Authority (UK). 2010. "Review of Complaint Handling in Banking Groups." UK: Financial Services Authority.
- Financial System Mediator (Armenia). 2011. "Annual Report 2010." Yerevan: Office of the Financial System Mediator.
- Flaming, Mark, Alexander Owino, Katharine McKee, Nicola Jentzsch, Simone di Castri, Bilha Maina, Moses Ochieng, Daryl Collins, and Brendan Ahern. 2011. "Consumer Protection Diagnostic Study: Kenya." FSD Kenya. January.
- iMali Matters. 2011. "Imali Matters Impact Assesment." Johannesburg: iMali Matters, December.
- Kempson, Elaine. 2012. "Recourse and Dispute Resolution." Presented at *Behavioral Economics and Financial Consumer Protection: From Research to Policymaking*, Washington, D.C., 13 June.
- Kempson, Elaine, Sharon Collard, and Nick Moore. 2004. "Fair and Reasonable: An Assessment of the Financial Ombudsman Service." Bristol: Personal Finance Research Centre, University of Bristol, April.
- Levin, Philip. 2012. "Organizational Design to Succeed in Mobile Money." London: GSMA.
- Nicaragua. 2010. Regulation for Credit Card Operations, Resolution No. CD-SIBOIF-629-4-May 26-2010.
- OECD. 2011. "G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection." Paris: OECD, October.
- Rutledge, Susan L. 2010. "Consumer Protection and Financial Literacy: Lessons from Nine Country Studies." Washington, D.C.: World Bank, June.
- Senegal. 2009. Decree 2009-95 of 6 February.
- . 2009b. Order No. 02256 of 2 March, fixing the attributions and conditions of the exercise of the activities of the financial mediator.
- Shuptrine, F. Kelly, and Gerhard Wenglorz. 1981. "Comprehensive Identification of Consumers' Marketplace Problems and What They Do about Them." *Advances in Consumer Research*, Vol. 8. Ann Arbor: Association for Consumer Research, 687-92.
- South Africa. 2002. Financial Advisory and Intermediary Services Act No. 37 of 2002.
- . 2004. Financial Services Ombud Schemes Act No. 37 of 2004.
- Thomas, David, and Francis Frinzon. 2012a. "Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Fundamentals for a Financial Ombudsman." Washington, D.C.: World Bank, January.
- . 2012b. "Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Current Arrangements in Central and Eastern Europe." Washington, D.C.: World Bank, January.
- World Bank. 2012. *Good Practices for Financial Consumer Protection*. Washington, D.C.: World Bank, June.

Приложение А. Сравнительная таблица институциональных норм, регулирующих порядок приема и рассмотрения жалоб в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах

Страна	Нормативное регулирование внутреннего механизма приема и рассмотрения жалоб	Независимый (внесудебный) механизм приема и рассмотрения жалоб	Роль регулятора в приеме и рассмотрении жалоб
Азербайджан		✓ «Горячая линия» Центрального банка Азербайджана	Непосредственное участие
Армения	✓	✓ Омбудсмен финансовой системы (на основании закона)	Надзор
Бангладеш	✓ Только мобильные финансовые услуги	✓ Центр защиты интересов потребителей Банка Бангладеш; Управление по регулированию в сфере микрофинансирования (только жалобы, направляемые по электронной почте)	Непосредственное участие и надзор
Боливия	✓	✓ Центр по рассмотрению жалоб в структуре Управления надзора за финансовой системой (ASFI)	Непосредственное участие и надзор
Босния и Герцеговина	✓ Только организации микрокредитования	✓ Омбудсмен по банковской системе в Банковском агентстве РС	Непосредственное участие и надзор
Ботсвана	✓	✓ Департамент банковского надзора Банка Ботсваны; Управление по регулированию небанковских финансовых учреждений; Управление банковского арбитража (частные банки)	Непосредственное участие
Гана		✓ Отдел расследований и отчетности о правах потребителей Банка Ганы	Непосредственное участие
Грузия	✓	✓ «Горячая линия» в Национальном банке Грузии	Непосредственное участие и надзор
Индия	✓ Коммерческие банки	✓ Омбудсмен по банковскому делу; Омбудсмен по страхованию, Резервный банк Индии; Управление по вопросам регулирования и развития страхования (IRDA)	Непосредственное участие и надзор
Индонезия	✓	✓ Совет по разрешению споров с потребителями при Банке Индонезии; Национальное управление по защите потребителей; Совет по разрешению споров с потребителями	Непосредственное участие и надзор
Кения	✓ Только агентские банковские услуги и кредитные бюро	✓ Орган по регулированию страхового дела; суд по делам кооперативов (для ссудно-сберегательных кооперативов)	Непосредственное участие и надзор
Колумбия	✓	✓ Отдел по работе с жалобами (Контактный центр) Главного финансового управления; Управление уполномоченного по защите прав потребителей	Непосредственное участие и надзор
Малайзия	✓	✓ Бюро по посредничеству в финансовой сфере; справочная служба BNMLink Центрального банка Малайзии	Непосредственное участие и надзор
Мексика	✓	✓ Национальная комиссия по защите и поддержке потребителей финансовых услуг (CONDUSEF)	Непосредственное участие и надзор
Нигерия	✓	✓ Центральный банк Нигерии	Непосредственное участие и надзор
Никарагуа	✓ Только МФО	✓ Главное управление по надзору за банками и другими финансовыми учреждениями; Национальная комиссия по микрофинансированию	Непосредственное участие и надзор
Пакистан	✓	✓ Мохтасиб (омбудсмен) по банковской системе Пакистана	Непосредственное участие и надзор
Перу	✓	✓ Уполномоченный по защите прав потребителей финансовых услуг; Национальный институт по защите конкуренции и охране прав интеллектуальной собственности (INDECOP); Главное управление банков, страхования и других финансовых услуг	Непосредственное участие и надзор

Страна	Нормативное регулирование внутреннего механизма приема и рассмотрения жалоб	Независимый (внесудебный) механизм приема и рассмотрения жалоб	Роль регулятора в приеме и рассмотрении жалоб
Свазиленд		✓ Третейский судья по проблемам страховых и пенсионных фондов	Непосредственное участие
Сенегал		✓ Служба Посредника в сфере банковских и прочих финансовых услуг и Служба Посредника по вопросам страхования при Управлении по надзору за качеством финансовых услуг (OQSF)	Непосредственное участие
Сербия	✓	✓ Управление омбудсмана по вопросам банковской системы, учрежденное Национальным банком Сербии	Непосредственное участие и надзор
Уганда	✓	✓ Банк Уганды; Комиссия по страхованию	Непосредственное участие и надзор
Филиппины	✓ Только кредитные карты	✓ Отдел по работе с потребителями финансовых услуг Центрального банка Филиппин	Непосредственное участие и надзор
Чили	✓	✓ Чилийский омбудсмен по страхованию; Национальное управление потребительского обслуживания (Sernac); Главное управление банков и иных финансовых учреждений	Непосредственное участие
Южная Африка	✓	✓ Управление омбудсмана по кредитным вопросам, омбудсмен по долгосрочному страхованию, омбудсмен по банковским услугам, Управление омбудсмана по работе с поставщиками финансовых услуг, омбудсмен по краткосрочному страхованию, третейский судья по проблемам пенсионных фондов, Национальное управление кредитного регулирования	Непосредственное участие и надзор

Приложение В. Разработка положений о независимых механизмах приема и рассмотрения жалоб для базового сегмента рынков

В последние годы значительно возросло количество стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, в которых введены в действие либо разрабатываются положения о независимых механизмах приема и рассмотрения жалоб. Независимый механизм приема и рассмотрения жалоб³⁰, даже если первоначально сфера его охвата ограничена, представляет собой важный компонент систем приема и рассмотрения жалоб, действующих в низкодоходном сегменте рынков, где качество внутренних механизмов рассмотрения жалоб может заметно различаться в зависимости от категории поставщиков услуг и региона страны.

Одно из самых серьезных решений при разработке положений о независимых механизмах приема и рассмотрения жалоб заключается в выборе институциональной модели, принимаемой за основу. Изучение опыта стран с формирующимся рынком и развивающихся стран позволяет выделить три основные модели – «действующую при поддержке со стороны правительства», «действующую при поддержке со стороны отрасли» и «смешанную». Однако и в рамках этих трех категорий может наблюдаться значительная вариативность с точки зрения мандата и полномочий конкретного органа, сегментов финансового рынка, входящих в сферу его охвата, применяемых процедур и методов разрешения споров, степени его независимости, характера и способов обеспечения подотчетности и т.п. В таблице В-1 сопоставляются примеры стран, применяющих одну из этих трех моделей, и выделяются ключевые факторы, влияющие на институциональные модели о независимых механизмах приема и рассмотрения жалоб.

³⁰ Независимые структуры, осуществляющие прием и рассмотрение жалоб, называются по-разному – чаще всего используются такие понятия, как «посредник», «омбудсмен» или «совет по рассмотрению жалоб», – однако точное значение этих понятий не определено.

Таблица В-1. Сравнение ключевых факторов в различных независимых механизмах приема и рассмотрения жалоб

Страна Механизм	Тип	Рыночный охват	Процедуры и методы	Обязательность выполнения		Подотчетность и независимость
				принятия решения	финансирования	
Босния и Герцеговина Омбудсмен по банковской системе	Действует при поддержке правительства (должность учреждена в соответствии с законом)	Банковское дело	Посредничество в целях урегулирования на основе мирового соглашения	Решения имеют обязательную силу и подлежат исполнению только с согласия обеих сторон	Правительство (в рамках бюджета Банковского агентства)	Законодательством установлен принцип независимости, однако не предусмотрены конкретные меры для его соблюдения на практике
Никарагуа Отдел обслуживания потребителей Правового управления SIBOIF	Действует при поддержке правительства (полномочия прямо определены законом)	С 2010 года – кредитные карты; в 2013 году сфера охвата расширяется на весь спектр продуктов, предлагаемых поставщиками услуг, подающими под регулирование	Официальные процедуры третейского суда	Рекомендации могут иметь обязательную силу в том случае, если они утверждены главой Управления	Правительство (в рамках бюджета SIBOIF)	Под полным контролем руководителя Главного финансового управления
Южная Африка Омбудсмен по работе с поставщиками финансовых услуг	Действует при поддержке правительства (должность учреждена в соответствии с законом)	Все поставщики финансовых услуг, не подпадающие под действие утвержденной системы добровольных омбудсменов	Задача – вырабатывать решения, приемлемые для сторон; в противном случае омбудсмен может прекратить рассмотрение или принять итоговое решение	Итоговое решение обязательно для исполнения, аналогично решению Высокого суда	Правительство	Назначается Советом по финансовым услугам; жалобы возлагаются на поставщиков услуг
Ботсвана Управление банковского арбитража	Действует при поддержке отрасли (создано добровольно)	Банки – члены Ассоциации банков Ботсваны	Банкам дается 14 дней на рассмотрение жалобы; затем проводится арбитражное разбирательство	Решение принимается как рекомендательное, но ожидается, что банк его исполнит	Ассоциация банков Ботсваны	Подчиняется непосредственно Ассоциации банков; финансовой независимости нет
Малайзия Бюро по посредничеству в финансовой сфере	Действует при поддержке отрасли (однако создавалось при поддержке Центрального банка)	Все являющиеся членами поставщики финансовых услуг	Вначале посредник пытается помочь в переговорах; в случае неудачи принимает решение самостоятельно	Итоговое решение обязательно к исполнению для поставщика услуг, но не для потребителя	Начало свою деятельность при поддержке Центрального банка, однако сейчас полностью независим, финансируется за счет ежегодного сбора с поставщиков услуг	В состав Наблюдательного совета Бюро входят, по большей части, независимые директора, а также представитель Ассоциации потребителей
Армения Омбудсмен финансовой системы	Смешанный (создан на основании закона; финансируется финансовыми учреждениями)	Все поставщики финансовых услуг	ОФС принимает заявления в письменном виде, осуществляет арбитражное разбирательство и оплачивает решение	Решение имеет обязательную силу только в случае, если потребитель с ним согласен	Предусмотренные законом взносы; выплачиваются поставщиками финансовых услуг; рассчитываются исходя из их рыночных долей	Состав Совета по надзору за деятельностью Омбудсмана разнообразен, однако большинство его членов – представители финансовой отрасли
Колумбия Омбудсмены (защитники прав) потребителей финансовых услуг	Смешанный (предусмотрен законодательством; назначается и финансируется поставщиком услуг; утверждается и регулируется Главным финансовым управлением)	Все поставщики финансовых услуг, являющиеся объектом надзора, обязаны назначить омбудсмана	Посредничество в достижении мирового соглашения	Решение приобретает обязательную силу только с согласия обеих сторон, за исключением случая, когда поставщик услуг заранее решает, что решения омбудсмана будут иметь обязательную силу	Отдельный поставщик финансовых услуг	Для своего назначения омбудсманы обязаны иметь определенный уровень квалификации; их назначение утверждается Главным управлением, они представляют ему отчеты о рассмотренных делах, но поставщики могут по своему усмотрению отстранить или поменять омбудсмана

