



Банк России

Центральный банк Российской Федерации



АВГУСТ 2018

**ДОКЛАД
ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ
КОНСУЛЬТАЦИЙ**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СУБЪЕКТОВ МИКРОФИНАНСОВОГО
РЫНКА**

МОСКВА

Комментарии, включая ответы на поставленные в докладе вопросы, а также предложения и замечания просим направлять до 3.09.2018 включительно по электронному адресу *maltsevayub@cbr.ru*. Позиция, изложенная в настоящем докладе, является предложением для обсуждения и не может рассматриваться как официальная позиция Банка России, нормативный документ, регламент, руководство к действию либо рекомендация для участников финансового рынка или иных лиц.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРИНЦИП ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ, РЕАЛИЗАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО ОПЫТА РЕГУЛИРОВАНИЯ	4
1.1. Принцип пропорционального регулирования	4
1.2. Международный опыт реализации пропорционального регулирования	5
1.3. Действующие подходы к регулированию микрофинансового рынка в России	6
2. НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГУЛЯТИВНОЙ НАГРУЗКИ В ОТНОШЕНИИ СУБЪЕКТОВ МИКРОФИНАНСОВОГО РЫНКА.....	9
2.1. Допуск на финансовый рынок.....	9
2.2. Требования к капиталу	11
2.3. Требования к менеджменту и собственникам	12
2.4. Нормативы	12
2.5. Резервы.....	14
2.6. Отчетность: периодичность, объем, порядок представления.....	15
2.7. Глубина надзора Банка России/СРО (совершенствование «реактивного надзора»)	16
2.8. Управление рисками и внутренний контроль	17

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БКБН – Базельский комитет по банковскому надзору

КПК – кредитный потребительский кооператив

МКК – микрокредитная компания

МСП – малое и среднее предпринимательство

МФК – микрофинансовая компания

МФО – микрофинансовая организация

СКПК – сельскохозяйственный кредитный потребительский кооператив

СРО – саморегулируемая организация в сфере финансового рынка

СРО КПК – саморегулируемая организация в сфере финансового рынка, объединяющая кредитные потребительские кооперативы

ВВЕДЕНИЕ

Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов¹ предусматривают применение пропорционального регулирования, оптимизацию регулятивной нагрузки на участников финансового рынка на основе селективного подхода к регулированию и надзору за финансовыми организациями в зависимости от уровня развития сектора и с учетом его специфики, а также от осуществляемых финансовых операций и рисков, сопутствующих деятельности финансовых посредников.

Оптимизация регулятивной нагрузки на субъектов микрофинансового рынка является необходимым условием повышения конкурентоспособности российского микрофинансового рынка.

Целью настоящего консультативного доклада является представление для широкого общественного обсуждения ряда инициатив по совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность субъектов микрофинансового рынка.

Разработка консультативного доклада осуществлена с учетом международного и отечественного опыта и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров в области регулирования деятельности субъектов микрофинансового рынка во взаимосвязи с Основными направлениями развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов.

Положения консультативного доклада направлены на регулирование деятельности микрофинансовых организаций (микрофинансовые компании и микрокредитные компании) (МФО (МФК и МКК), кредитных потребительских кооперативов (КПК), сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов (СКПК)). Для остальных субъектов микрофинансового рынка (жилищные накопительные кооперативы, ломбарды) задача введения пропорционального регулирования не является приоритетной ввиду специфики их деятельности и тех рисков, которые присущи их деятельности (поскольку данные организации являются мелкими, для них установлены базовые требования), что соответствует риск-ориентированному подходу в отношении субъектов, генерирующих большие риски в процессе деятельности.

Доклад для общественных консультаций охватывает предложения по изменению профильного законодательства.

Результатом общественного обсуждения должна стать выработка оптимального, сбалансированного подхода к совершенствованию регулирования деятельности субъектов микрофинансового рынка.

Для наиболее полного рассмотрения всех аргументов и разных точек зрения по обсуждаемым инициативам Банк России ожидает получить в период проведения консультаций комментарии всех заинтересованных участников финансового рынка. Комментарии также могут содержать дополнительные предложения, связанные с обсуждаемыми инициативами.

¹ http://cbr.ru/StaticHtml/File/11106/onfr_2016-18.pdf.

1. ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРИНЦИП ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ, РЕАЛИЗАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО ОПЫТА РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Принцип пропорционального регулирования

Впервые принцип пропорционального регулирования был обозначен Судом Европейского союза как общий принцип законодательства Европейского союза и в дальнейшем был внедрен в различные сферы финансового рынка¹.

Как отмечается в зарубежных исследованиях², принцип пропорционального регулирования должен учитываться на всех этапах разработки стратегии регулирования рынка и имеет несколько аспектов, каждый из которых затрагивает различные вопросы, касающиеся затрат и выгод для всех заинтересованных сторон (включая субъектов финансового рынка и потребителей услуг данных субъектов рынка), а именно:

1) является ли то или иное конкретное положение, предназначенное для применения ко всем регулируемым субъектам рынка, несоразмерным по отношению к преследуемой цели;

2) является ли совокупность регулирования (в отличие от каждого правила, взятого отдельно) несоразмерной для ключевых целей регулирования последствия выхода регулирования за рамки его оптимального уровня с точки зрения сферы охвата и интенсивности;

3) является ли регулирование излишне сложным для целей, которые преследуют-

ся, и могут ли быть достигнуты одни и те же цели регулирования с той же степенью эффективности и с менее сложными нормативными требованиями;

4) проводятся ли при применении какого-либо требования достаточные различия между типами финансовых организаций без ущерба для целей регулирования. Такие различия могут касаться, например, размера, бизнес-модели, структуры собственности и так далее. Введение аналогичных требований в отношении мелких и крупных участников рынка в некоторых аспектах регулирования может привести к нежелательным последствиям, поскольку первые столкнутся с пропорционально более высокими издержками, в то время как их системное значение будет низким;

5) применяется ли то или иное конкретное регулирование к участникам рынка, к которым оно не должно применяться.

Регулирование, как правило, налагает непропорциональное бремя на мелких участников рынка и новых участников, что может затруднить им конкуренцию с более крупными участниками³.

Непропорциональное регулирование может также привести к увеличению издержек для экономики в тех случаях, когда некоторые из основных функций финансовой системы (финансовое посредничество, оптимальное перемещение рисков и так далее) являются излишне дорогостоящими. В связи с этим можно также упомянуть о потенциальных опасностях, связанных с препятствиями для финансовых инноваций и чересчур большим риском для кредиторов.

¹ *Paper on Conduct Business in Inclusive Insurance (IAIS, 2015) and Issues In Regulation and Supervision of Microinsurance (IAIS, 2007), Proportionality in bank regulation//A Report by the EBA Banking Stakeholder Group.*

² *Proportionality in bank regulation//A Report by the EBA Banking Stakeholder Group.*

³ *European Commission, Better Governance for the Single Market COM (2012) 259, p. 2.1.*

1.2. Международный опыт реализации пропорционального регулирования

Руководство по микрофинансированию, разработанное Всемирным банком в 2013 г.⁴, обобщает основные принципы регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, один из которых заключается в обеспечении подхода, который соответствует рискам деятельности конкретного вида финансового посредничества, отдельных организаций, финансовых продуктов или услуг и не вызывает неоправданных обременительных издержек финансовых институтов, органов регулирования и потребителей. Введение избыточных регулятивных требований многократно увеличивает издержки и финансовой организации, и регулятора, тормозя развитие финансового рынка.

Согласно Руководству по регулированию и надзору в секторе микрофинансирования⁵, при создании новых нормативных требований для депозитного микрофинансирования важно оценить возможности надзора и установить достаточно высокие требования к минимальному капиталу, чтобы не возлагать на надзорный орган чрезмерную нагрузку; финансовые кооперативы – по крайней мере более крупные из них – нуждаются в пруденциальном надзоре специализированного ведомства по финансовому надзору, располагающего необходимыми специалистами, независимостью, ресурсами и полномочиями.

Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) полагает⁶, что основными проблемами для самих надзорных органов БКБН являются сложность организации надзорной деятельности (принцип 7) из-за большого количества организа-

ций микрофинансовой отрасли и выработка адекватных специфике отрасли методов надзора (принцип 20).

При выстраивании регулятивной среды необходимо соблюдать баланс требований, так как слишком высокие требования в регулировании могут привести к снижению доступности финансовых услуг и невозможности выполнения микрофинансовой отраслью своей основной миссии. В то же время слишком мягкое регулирование влечет за собой финансовые риски, рост за кредитованности населения, распространение недобросовестных практик.

При совершенствовании системы регулирования в аспекте пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора в качестве приоритетного направления представляется стимулирование устойчивого развития разных сегментов финансового рынка, обеспечение доверия к ним участников рынка.

В ряде юрисдикций модели пропорционального регулирования субъектов кредитной кооперации сформированы с учетом деления данных субъектов на организации с различными полномочиями. Например, в Ирландии, Австралии в рамках дифференциации регулирования кооперативов выделяют кредитные союзы и кредитные банки, наделяемые различной правоспособностью, в США – федеральные кредитные союзы, уполномоченные администрацией штата кредитные союзы, кредитные союзы для физических лиц, корпоративные кредитные союзы.

Институт саморегулирования, в том числе делегирование надзорных полномочий, развит в Бразилии, Ирландии, Индии и Мексике.

В рамках политики пропорционального регулирования участников финансового рынка Банк Бразилии разработал Программу упрощенного пруденциального регулирования кредитных союзов и кооперативов, которая, по оценке самого регулятора, полностью соответствует основополагающим принципам эффективного банковского надзора. Так, в 2010 г. в соответствии с резолюцией Национального Финансово-

⁴ *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective, 2013 The World Bank.*

⁵ *A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance. Consensus Guidelines. October 2012.*

⁶ *Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision.*

го Совета №3897 был осуществлен переход на упрощенные пруденциальные стандарты регулирования кредитных союзов⁷.

В 2014–2015 гг. Банком Индии пересмотрено регулирование небанковских кредитных организаций, в результате чего акцент был смещен в направлении тех компаний, которые несут риски для финансовой системы. Основным решением в этом направлении стало увеличение в пять раз минимального размера бизнеса для отнесения недепозитных организаций к системно значимым организациям. В отношении компаний, которые не отнесены к числу системно значимых, установлен упрощенный режим регулирования: все они освобождены от необходимости соблюдения требований в отношении достаточности капитала. Регулирование деятельности небанковских недепозитных организаций зависит от следующего условия: прибегают ли эти организации к государственному фондированию. В указанном случае их активы не должны более чем в семь раз превышать объем собственных средств. Если до внесения поправок в регулирование в источники государственного фондирования были включены депозиты государственных органов, ценные бумаги и банковское финансирование, то в соответствии с новыми нормами из этого списка исключены конвертируемые облигации со сроком погашения до 5 лет. Все остальные пруденциальные требования, такие как классификация активов, обеспечение обязательств, ведение отчетности, для недепозитных небанковских организаций остались прежними⁸.

В то время как регулирование недепозитных организаций, не являющихся системно значимыми, было либерализовано, порядок деятельности всех других организаций – значительно ужесточен. Для них предусмотрены как правила корпоративного управления, так и пруденциальные нормативы, хотя не применяется показатель зависимости от заемных средств.

В Ирландии в рамках дифференциации регулирования кооперативов выделяют кредитные союзы и кредитные банки, надежные различной правоспособностью.

Чтобы ограничить риски, связанные с несоблюдением надлежащей структуры собственности для финансовых институтов, устанавливаются определенные требования и/или ограничения. Они могут включать: 1) ограничения по максимальному пакету акций, находящихся в собственности одного инвестора; 2) требование наличия более одного собственника; 3) требование одобрения со стороны учредителей и первоначальных собственников учреждения и/или требование одобрения акционеров, владеющих свыше определенного процента акций института. Так, в Боснии и Герцеговине по микрокредитным организациям требуется наличие трех физических лиц (независимо от гражданства) в качестве ее учредителей⁹.

Необходимо отметить, что единого подхода к построению системы регулирования и надзора на микрофинансовом рынке в мире не существует. Каждая страна решает данный вопрос исходя из исторических традиций, сложившейся структуры отраслей финансовых услуг, приоритетов развития экономики в целом и финансовой отрасли в частности.

Применительно к регулированию деятельности субъектов микрофинансового рынка в Российской Федерации представляется возможным использование опыта зарубежных стран с учетом уже реализованных подходов к внедрению пропорционального регулирования.

1.3. Действующие подходы к регулированию микрофинансового рынка в России

В настоящее время подход к регулированию деятельности финансовых органи-

⁷ Brazil financial citizenship report, AFI, 2016.

⁸ Peer Review of India, Financial Stability Board, 2016.

⁹ Meagher, Patrick et al. 2006. Microfinance Regulation in Seven Countries: A Comparative Study. University of Maryland: IRIS Center.

заций (некредитные финансовые организации и кредитные организации) в отношении отдельных участников финансового рынка носит дифференцированный характер. Это обусловлено различиями в развитии регулятивной среды для участников отдельных сегментов финансового рынка.

Пропорциональные подходы к регулированию и риск-ориентированному надзору в отношении КПК были определены раньше других субъектов микрофинансового рынка. Так, принятый в 2009 г. Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (далее – Закон № 190-ФЗ) предполагал разграничение зон надзора за деятельностью КПК на основании количественного показателя – числа членов КПК. В отношении КПК, число членов которых превышало 5 тыс. физических и (или) юридических лиц, надзор осуществлялся со стороны уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Минфин России), за остальными надзор осуществлялся со стороны СРО КПК. Нормы, регулирующие управление КПК, предусматривают базовые процедуры и требования в отношении КПК с числом членов не более 200 (нет обязанности создавать счетную комиссию на общем собрании, можно не создавать контрольно-ревизионный орган, достаточно одного ревизора), а требования о необходимости создания комитета по займам КПК – в случае, если число членов более 1 тыс.; необходимость проведения ежегодной обязательной аудиторской проверки бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности КПК – в случае, если число членов превышает 2 тыс. человек.

В настоящее время в профильных законах¹⁰ закреплены принципы пропорционального регулирования МФО, КПК и СКПК посредством выделения отдельной группы более крупных участников рынка

(и/или имеющих больший объем полномочий) – МФК, КПК, общее число членов которых превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц, и СКПК, общее число членов и ассоциированных членов которых превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц – для которых установлен непрерывный надзор за соблюдением профильного законодательства со стороны Банка России; и другой отдельной группы более мелких участников рынка – МКК, КПК, общее число членов которых не превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц, и СКПК, общее число членов и ассоциированных членов которых не превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц – для которых устанавливается надзор со стороны СРО, а при наличии установленных законодательством Российской Федерации оснований – со стороны Банка России.

Таким образом, формирование принципов пропорционального регулирования в настоящее время реализуется через дифференциацию внутри сектора на следующие группы:

- В отношении КПК:

- 1) КПК, общее число членов которых превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц, – крупные;

- 2) КПК, общее число членов которых не превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц, – мелкие.

- В отношении МФО:

- 1) МФК – крупные;

- 2) МКК – мелкие.

- В отношении СКПК:

- 1) СКПК, общее число членов и ассоциированных членов которых превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц, – крупные;

- 2) СКПК, общее число членов и ассоциированных членов которых не превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц, – мелкие.

На основании приведенной дифференциации субъектов микрофинансового рынка подлежат установлению повышенные регулятивные требования в отношении крупных субъектов, применение базо-

¹⁰ Федеральный закон от 2.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»; Федеральный закон от 8.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»; Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

вых регулятивных требований в отношении мелких участников рынка.

Аналогичный дифференцированный подход к регулированию реализуется Банком России в отношении кредитных организаций и платежных систем, предусматривающий дифференциацию требований к группам, исходя из риска, который они несут для отрасли в целом.

Таким образом, оптимизация регулятивной нагрузки должна осуществляться по нескольким направлениям:

– пропорциональность регулятивной нагрузки согласно значимости финансового посредника;

– внедрение современных информационных технологий, сокращающих затраты финансовых посредников на составление различного рода отчетности;

– исключение дублирования при сборе отчетных данных и информации о функционировании отдельных сегментов финансового рынка;

– соответствие регулятивной нагрузки достигаемому результату.

Реализацию поставленных целей предполагается осуществить путем определения общих подходов к построению системы взаимодействия профессионального сообщества микрофинансового рынка с Банком России, принципов участия профессиональных объединений в процессе регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке, наделяния СРО полномочиями по разработке стандартов, норм и правил, дополняющих и (или) детализирующих нормы государственного регули-

рования, а также контрольными полномочиями, включающими полномочия по сбору отчетности участников рынка и применению мер в отношении членов СРО.

Вопросы для обсуждения:

- 1. Какие примеры пропорционального регулирования из международного опыта вы считаете целесообразным учесть при совершенствовании системы пропорционального регулирования деятельности субъектов микрофинансового рынка? Приведите примеры из практики регулирования деятельности субъектов микрофинансового рынка, которые, по вашему мнению, могут быть заимствованы при совершенствовании регулирования деятельности субъектов микрофинансового рынка в Российской Федерации.*
- 2. Какие еще направления оптимизации регулятивной нагрузки, помимо указанных в главе 1, вы считаете важными и необходимыми для развития рынка?*
- 3. Какие еще критерии для дополнительной дифференциации внутри сектора микрофинансирования вы можете предложить?*
- 4. По вашему мнению, какие недостатки, снижающие эффективность деятельности субъектов микрофинансового рынка, имеются в существующей системе дифференциации регулирования?*

2. НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГУЛЯТИВНОЙ НАГРУЗКИ В ОТНОШЕНИИ СУБЪЕКТОВ МИКРОФИНАНСОВОГО РЫНКА

2.1. Допуск на финансовый рынок

Особенностью микрофинансового рынка является то, что основную его часть составляют небольшие организации. В связи с этим дифференциация при допуске на финансовый рынок фактически может быть реализована в части только некоторых требований (требования к бизнес-плану, капиталу, деловой репутации менеджмента и учредителей). Однако в дальнейшем в рамках иных стадий жизненного цикла субъектов микрофинансового рынка различие в предъявляемых требованиях становится более значительным.

С 1.06.2017¹ в законодательство Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие возможность для банка с базовой лицензией или небанковской кредитной организации получить статус МФК без процедуры ликвидации и создания нового юридического лица.

Действующее регулирование допуска МФК на финансовый рынок с учетом новых изменений сближается с регулированием банков с базовой лицензией.

МФО

В настоящее время применяется дифференциация при допуске МФО на финансовый рынок. Юридические лица приобретают соответствующий статус с момента включения в государственный реестр МФО. МФК для получения статуса обязаны подтвердить наличие собственных средств (капитала) в размере 70 млн руб. и источники происхождения средств, внесенных учредителями (участниками, акционерами).

Одним из нововведений при допуске на финансовый рынок должно стать внедрение требований о представлении бизнес-плана для субъектов микрофинансового рынка. Для кредитных организаций указанные требования уже применяются².

Наличие бизнес-плана способствует тщательному изучению предполагаемых рисков, которые могут помешать практической реализации создаваемого бизнес-проекта.

В рамках пропорционального регулирования предлагается ввести требования к МФК, связанные с представлением на периодической основе бизнес-плана, в том числе:

- установить требования в части содержания бизнес-плана МФК (описание оказываемых услуг, бизнес-модели и рисков, анализ основных клиентов, информация о финансовом положении и хозяйственной деятельности (финансирование, затраты, расчет окупаемости, планируемый объем операций/размер портфеля), ожидаемые финансовые результаты);

- каждые три года МФК разрабатывают план и представляют его для согласования в Банк России;

- в случае изменения бизнес-модели, в частности в предоставляемых МФК услугах, вносятся соответствующие изменения или составляется новый бизнес-план, который подлежит направлению на согласование в Банк России.

Для МКК соответствующая детализация требований представляется нецелесообразной, поскольку у них отсутствует фондирование от граждан.

Для введения указанных требований в части бизнес-планов МФК необходимо

¹ Дата вступления в силу Федерального закона от 1.05.2017 № 92-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Указанием Банка России от 5.07.2002 № 1176-У «О бизнес-планах кредитных организаций».

внести изменения в часть 5 статьи 5 Федерального закона от 2.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее – Закон № 151-ФЗ) и подготовить соответствующий нормативный акт Банка России.

КПК/СКПК

С учетом масштаба деятельности вновь создаваемых КПК/СКПК представляется целесообразным установить единые требования к допуску на рынок, включая требования по приобретению статуса КПК/СКПК посредством включения в реестр Банка России. Важным требованием для предсказуемого развития КПК/СКПК является требование по разработке и представлению регулятору стратегических планов на трехлетний период. При этом стратегический план должен включать описание целей создания и деятельности кооператива. Стратегическое планирование кооперативной деятельности позволит определить жизнеспособность модели кооператива, ориентиры, в соответствии с которыми кооператив будет действовать, реализацию нововведений и организационных изменений.

Наличие стратегического плана способствует формированию четкой стратегии деятельности КПК/СКПК, повышению доверия пайщиков.

Для КПК, общее число членов которых превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц, и СКПК, общее число членов и ассоциированных членов которых превышает 3 тыс. физических и (или) юридических лиц (крупные КПК/СКПК), необходимо составление новой редакции стратегического плана на трехлетний период с учетом следующих требований к его содержанию:

- описание планируемого числа членов, территориального присутствия;
- общность, на основе которой сформирован кооператив;
- описание стратегии достижения цели;
- определение целевых значений и критериев для оценки эффективности;
- перспективы роста кооператива;

- описание финансовых прогнозов деятельности кооператива (возможные объемы операций/размер портфеля);

- стратегия фондирования (объемы и сроки привлечения);

- система управления рисками кооператива.

До истечения трехлетнего срока крупные КПК/СКПК обязаны разработать новый стратегический план. Для мелких КПК/СКПК указанная детализация представляется излишней.

В случае изменения общности и перечня представляемых услуг крупным КПК/СКПК вносятся соответствующие изменения или составляется новый стратегический план.

Принимая во внимание существующие в настоящее время высокие потребительские риски при оказании МФО и КПК финансовых услуг, а также необходимость совершенствования качества финансовых услуг (продуктов) предлагается наряду с утверждением бизнес-плана (стратегического плана) при допуске КПК и МФО на финансовый рынок ввести обязанность КПК и МФО по предоставлению стратегии предложения финансовых услуг (продуктов) потребителям финансовых услуг («продуктовой стратегии»).

Содержание «продуктовой стратегии» может включать следующие требования:

- наименование финансовой услуги (финансовых услуг), которую (которые) финансовая организация планирует предоставлять потребителям финансовых услуг, и описание финансовой услуги (финансовых услуг);

- предполагаемые объем и способ предоставления финансовой услуги на финансовом рынке;

- целевая группа клиентов – потребителей соответствующей финансовой услуги;

- стоимость (диапазон стоимости) финансовой услуги;

- предполагаемые риски, которые могут возникнуть при оказании финансовой услуги;

- меры, принимаемые КПК и МФО для обеспечения защиты прав потребителей

финансовых услуг, в том числе порядок работы с обращениями, общие принципы работы КПК и МФО с потребителями финансовых услуг.

Предполагается, что до предоставления новых финансовых услуг «крупные» участники рынка микрофинансирования должны будут предварительно согласовывать «продуктовую стратегию» с Банком России.

Вопросы для обсуждения:

1. Укажите свое видение порядка формирования и представления бизнес-планов субъектов микрофинансового рынка.
2. Считаете ли вы необходимым вводить требования к механизмам, обеспечивающим совершенствование качества финансовых продуктов, предоставляемых субъектами микрофинансового рынка (например, стратегия предложения финансовых услуг (продуктов) потребителям финансовых услуг)?
3. Какие дополнительные параметры (кроме перечисленных), по вашему мнению, необходимо предусмотреть в «продуктовой стратегии»?

2.2. Требования к капиталу

Установление требований к капиталу в отношении субъектов микрофинансового рынка направлено на обеспечение их финансовой устойчивости, минимизацию рисков мошенничества при работе с денежными средствами инвесторов.

МФО

Со дня вступления в силу Закона № 151-ФЗ и до 29.03.2017 какие-либо дифференцированные требования к капиталу МФО отсутствовали. При разделении МФО на два вида – МФК и МКК – были установлены требования к минимальному капиталу МФК в размере 70 млн рублей.

Полагаем установленный минимальный размер капитала МФК достаточным. В то же время необходимо рассмотреть методику определения собственных средств на предмет совершенствования требований к видам активов, относящимся к собственным средствам (в настоящее время: денежные средства; финансовые вложения и дебиторская задолженность по договорам микрозайма и иного займа; финансовые вложения и дебиторская задолженность в части размещенных денежных средств по договорам банковского депозита в кредитных организациях; дебиторская задолженность по сумме требований к центральному контрагенту по совершенным за счет МФК на организованном рынке сделкам с ценными бумагами).

Для достижения указанных целей осуществляется анализ практики применения требований Указания Банка России от 9.06.2016 № 4037-У «Об установлении методики определения собственных средств (капитала) микрофинансовой компании», по итогам которого будет рассмотрена целесообразность разработки соответствующего нормативного акта Банка России.

С учетом пропорционального подхода для МКК излишне устанавливать требование о наличии минимального размера собственных средств.

Для МФК необходимо рассмотреть возможность установления требований к источникам формирования уставного капитала МФК, в том числе запрета на использование привлеченных денежных средств для формирования уставного капитала МФК, а также установления на законодательном уровне права Банка России на проведение проверки источников происхождения средств, вносимых в уставный капитал МФК (по аналогии с регулированием в отношении кредитных организаций).

КПК/СКПК

Исходя из правовой и социально-экономической сущности кооперативных органи-

заций, капитал у данных организаций отсутствует.

Вопрос для обсуждения:

Какие направления совершенствования требований к видам активов МФК, относящихся к собственным средствам, вы можете предложить?

2.3. Требования к менеджменту и собственникам

МФО

С 28.01.2018³ вступили в силу новые требования к деловой репутации и финансовому положению учредителей, органов управления и должностных лиц МФК.

В частности, устанавливается, что назначение (избрание) лица на должность единоличного исполнительного органа, его заместителя, члена коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера или заместителя главного бухгалтера филиала МФК допускается с предварительного согласия Банка России. Также в законодательстве о микрофинансовой деятельности вводятся требования к учредителям (участникам) МФК и особенности совершения сделок с акциями (долями) микрофинансовой компании.

Действующие нормы в отношении МКК требуют пересмотра. Целесообразно введение требований к деловой репутации органов управления и должностных лиц МКК без установления процедуры согласования их кандидатур Банком России.

В связи с этим необходимо внесение изменений в статьи 4.1 и 4.2 Закона № 151-ФЗ для совершенствования базовых требований к менеджменту и собственникам МКК

³ Федеральный закон от 29.07.2017 № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования обязательных требований к учредителям (участникам), органам управления и должностным лицам финансовых организаций».

с учетом принципов пропорционального регулирования, а также последующее издание соответствующих нормативных актов Банка России. В том числе полагаем необходимым внесение соответствующих изменений в части установления полномочий Банка России требовать замену руководителей крупных МФО за неисполнение предписаний Банка России.

КПК/СКПК

Исходя из правовой и социально-экономической сущности кооперативных организаций требования к собственникам не в полной мере применимы для реализации.

В отношении крупных КПК/СКПК планируется совершенствовать базовые требования к менеджменту с установлением процедуры согласования кандидатур Банком России (по аналогии с установленными требованиями в отношении МФО), в отношении мелких КПК/СКПК – совершенствовать базовые требования к менеджменту без установления процедуры согласования их кандидатур Банком России.

В связи с этим необходимо внесение изменений в Закон № 190-ФЗ и Федеральный закон от 8.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Закон № 193-ФЗ), а также последующее издание соответствующих нормативных актов Банка России. В том числе полагаем необходимым внесение соответствующих изменений в части установления полномочий Банка России требовать замену руководителей крупных КПК/СКПК за неисполнение предписаний Банка России.

Вопросы для обсуждения:

1. Какие, на ваш взгляд, варианты совершенствования базовых требований к менеджменту КПК/СКПК могут быть реализованы?
2. Какие могут быть предложены меры по недопущению на финансовый рынок недобросовестных учредителей (пайщиков) КПК/СКПК?

2.4. Нормативы

КПК

Указанием Банка России от 28.12.2015 №3916-У «О числовых значениях и порядке расчета финансовых нормативов кредитных потребительских кооперативов» (далее – Указание №3916-У) был введен дифференцированный подход при формировании финансовых нормативов КПК⁴, в том числе в отношении КПК второго уровня.

Значения нормативов рассчитываются исходя из численности членов (пайщиков) и срока деятельности КПК. Так, например, установленный финансовый норматив величины резервного фонда ниже для недавно созданных КПК и кооперативов с небольшим числом пайщиков (до 200 членов). Нормативы максимального привлечения средств и выдачи займов на одного члена также ниже для вновь созданных КПК. Существовавшие ранее правила предусматривали одинаковые значения норматива собственного капитала для всех кредитных потребительских кооперативов. Указание ввело послабление по требованиям к паевому фонду (собственному капиталу) с 8 до 6%. Появился и новый норматив ликвидности КПК, для введения которого предусмотрен переходный период до 2018 года.

В Указании №3916-У предусмотрены специальные числовые значения ряда нормативов для КПК с числом членов менее 200. Дальнейшее совершенствование требований к нормативам возможно посредством введения в нормативных актах Банка России специальных норм в отношении небольших КПК и учета большего числа рисков.

⁴ Норматив достаточности резервного фонда, норматив риска на одного сберегателя или аффилированную группу, норматив риска на одного заемщика или аффилированную группу, норматив покрытия привлеченных средств собственным капиталом (левередж), норматив зависимости от внешних кредиторов, норматив риска на КПК второго уровня, норматив направления средств на непрофильную деятельность, норматив общей ликвидности.

МФО

Взамен приказа №42н⁵ с 1.01.2018 вступили в силу новые требования в части соблюдения экономических нормативов для МФО, дифференцированные для МФК и МКК⁶.

Для МКК сохраняются аналогичные установленным приказом №42н экономические нормативы – норматив достаточности собственных средств (НМКК1) и норматив ликвидности (НМКК2).

Для МФК дополнительно к уже действующим нормативам (норматив достаточности собственных средств (НМФК1) и норматив ликвидности (НМФК2) с 1.01.2018 введено два новых норматива: максимальный размер риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (НМФК3) и максимальный размер риска на связанное с микрофинансовой компанией лицо (НМФК4).

Подход при установлении порядка расчета норматива достаточности собственных средств для МФК основан на Указании Банка России от 9.06.2016 №4037-У «Об установлении методики определения собственных средств (капитала) микрофинансовой компании», согласно которому собственные средства (капитал) МФК определяются как разница между стоимостью отдельных финансовых активов и суммой

⁵ Приказом Минфина России от 30.03.2012 №42н «Об утверждении числовых значений и порядка расчета экономических нормативов достаточности собственных средств и ликвидности для микрофинансовых организаций, привлекающих денежные средства физических лиц и юридических лиц в виде займов».

⁶ Указание Банка России от 24 мая 2017 года №4382-У «Об установлении экономических нормативов для микрофинансовой компании, привлекающей денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, и (или) юридических лиц в виде займов, и микрофинансовой компании, осуществляющей выпуск и размещение облигаций» (Указание №4382-У), Указание Банка России от 24 мая 2017 года №4384-У «Об установлении экономических нормативов для микрокредитной компании, привлекающей денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, являющихся учредителями (участниками, акционерами), и (или) юридических лиц в виде займов» (Указание №4384-У).

обязательств МФК. При этом в состав финансовых активов МФК входят исключительно активы профильной микрофинансовой деятельности. В состав обязательств МФК включены все обязательства (в том числе возникшие в рамках иной деятельности и привлеченные займы).

Таким образом, норматив достаточности собственных средств репрезентативен в части отражения профильной деятельности МФК, однако не в полной мере учитывает риски от иной деятельности МФК, осуществляемой не в рамках микрофинансовой деятельности.

После выработки практики применения указанных нормативных актов Банка России и адаптации бизнес-моделей микрофинансовых организаций к новым требованиям по соблюдению экономических нормативов целесообразно рассмотреть возможность введения дополнительного норматива достаточности собственных средств, регулирующего кредитные и операционные риски, возникающие в рамках иной деятельности МФК.

Для введения дополнительного норматива достаточности собственных средств МФК (НМФК1.1) требуется разработка нормативного акта Банка России, предусматривающего внесение изменений в Указание № 4382-У.

С 1.01.2018 при расчете нормативов достаточности собственных средств для МКК и МФК (НМФК1 и НМКК1) установлено, что МФК и МКК используют пониженный коэффициент по микрозаймам, предоставленным субъектам МСП, а также повышенный коэффициент по микрозаймам физическим лицам на срок до 30 дней включительно в сумме до 30 тыс. руб. включительно (далее – PDL-займы).

В дальнейшем планируется корректировка данных коэффициентов с учетом практики применения новых требований, дифференциация пруденциальных требований к потребительским микрозаймам бу-

дет определяться не только типом продукта, но и уровнем риска (ПДН⁷).

Для дальнейшего совершенствования нормативов достаточности собственных средств потребуется разработка нормативных актов Банка России, предусматривающих внесение изменений в Указание № 4382-У и Указание № 4384-У.

Вопросы для обсуждения:

1. Представляется ли оптимальной дифференциация требований к КПК при применении финансовых нормативов?
2. Является ли целесообразным и эффективным сохранение регулятором существующего подхода к установлению требований в отношении экономических нормативов МФК?
3. Какие способы дифференциации пруденциальных требований к МФО с учетом уровня риска по потребительским микрозаймам вы могли бы предложить?

2.5. Резервы

Дифференциация требований к формированию резервов субъектов микрофинансового рынка исходя из размера организации не представляется возможной, поскольку резервы отражают оценку вероятности невозврата предоставленных займов.

В рамках внедрения системы пропорционального регулирования деятельности субъектов микрофинансового рынка в отдельные группы при формировании МФО резервов на возможные потери по займам выделены задолженность по PDL-займам (реструктурированная задолженность по PDL-займам также выделяется в от-

⁷ Показатель долговой нагрузки (см. доклад для общественных консультаций «Об оценке рисков заемщиков – физических лиц на основе показателей долговой нагрузки», февраль 2017 г. // http://www.cbr.ru/analytics/ppc/Consultation_Paper_170_221.pdf).

дельную группу) и задолженность субъектов МСП⁸.

PDL-заем выдается на короткие сроки без обеспечения (в подавляющем большинстве случаев) с условием возврата одним платежом. Нарушение срока исполнения обязательства в значительной степени повышает риск неисполнения обязательств по указанному договору микрозайма.

Данный вид кредитования является высокорисковым, в связи с чем для краткосрочных микрозаймов установлены повышенные нормы резервирования, в том числе при просрочке свыше 90 дней – формирование резерва в размере 100%.

Одновременно стоит отметить, что в деятельности субъектов МСП существует объективная вероятность возникновения кратковременных задержек выплаты по микрозаймам ввиду возможных рисков предпринимательской деятельности, в том числе кассовых разрывов.

Внесенные изменения приведут к более тщательной процедуре анализа платежеспособности заемщиков, совершенствованию применяемых процедур скорринга и, как следствие, к улучшению качества портфеля займов.

Для дальнейшего совершенствования требований по формированию субъектами микрофинансового рынка резервов на возможные потери по займам необходимо предусмотреть более гибкий подход к формированию резервов.

В рамках доработки Указания № 4054-У⁹ планируется установить обязанность формировать резервы на возможные потери по всем выдаваемым и приобретаемым займам; разработать требования к видам залога, при соблюдении которых такое обеспечение может учитываться как фактор минимизации кредитных рисков по дого-

ворам микрозаймов; предусмотреть случаи, при возникновении которых резервы на возможные потери по займам формируются в повышенном размере.

Указание № 3322-У¹⁰ также в перспективе претерпит ряд изменений. Возможно поэтапное сближение порядка формирования резервов на возможные потери по займам с критериями МСФО.

Вопросы для обсуждения:

1. Какие, на ваш взгляд, варианты дифференциации в рамках дальнейшего совершенствования требований по формированию субъектами микрофинансового рынка резервов на возможные потери по займам могут быть реализованы?
2. Считаете ли вы эффективным подход регулятора к установлению повышенных норм резервирования?

2.6. Отчетность: периодичность, объем, порядок представления

На протяжении определенного времени количество форм отчетности и объем содержащихся в них данных, которые представляются регулятору субъектами микрофинансового рынка, в том числе МФО, КПК и СКПК, увеличивались.

Применение пропорционального подхода к регулированию деятельности участников рынка при представлении отчетности может быть реализовано не только через сокращение количества форм, но и путем установления различной периодичности предоставления. Так, группа участников рынка, которая, по мнению регулятора, относится к группе повышенного риска, может представлять необходимую надзорную отчетность ежемесячно, а иные участники –

⁸ Указание Банка России от 13.06.2017 № 4406-У «О внесении изменений в Указание Банка России от 28 июня 2016 года № 4054-У «О порядке формирования микрофинансовыми организациями резервов на возможные потери по займам».

⁹ Указание Банка России от 28.06.2016 № 4054-У «О порядке формирования микрофинансовыми организациями резервов на возможные потери по займам».

¹⁰ Указание Банка России от 14.07.2014 № 3322-У «О порядке формирования кредитными потребительскими кооперативами резервов на возможные потери по займам».

ежеквартально. Полагаем необходимым совершенствование порядка представления отчетности мелких участников рынка через СРО, а также усиление ответственности СРО за формирование эффективной системы их контрольных функций в рамках сбора отчетности субъектов микрофинансового рынка. Указанный подход позволит исключить дублирующую и неиспользуемую информацию, а также дополнить отчетность данными, с помощью которых можно осуществлять эффективный дистанционный надзор за различными субъектами микрофинансового рынка. Кроме того, совершенствование, оптимизация и унификация отчетности помогут повысить ее сопоставимость и транспарентность.

МФО

В Указании Банка России от 24.05.2017 № 4383-У «О формах, сроках и порядке составления и представления в Банк России отчетности микрофинансовыми компаниями и микрокредитными компаниями, порядке и сроках раскрытия бухгалтерской (финансовой) отчетности и аудиторского заключения микрофинансовой компании» (далее – Указание № 4383-У) с учетом подходов пропорционального регулирования предусмотрено, что МФК представляют отчетность ежемесячно, МКК – ежеквартально.

В дальнейшем считаем возможным развитие систем взаимодействия по представляемой Банку России отчетности МФК напрямую, а МКК – через СРО, а также снижение объема информации в рамках представляемой МКК отчетности.

Решение данных вопросов требует внесения изменений в Закон № 151-ФЗ и разработки нормативного акта Банка России, предусматривающего внесение изменений в Указание № 4383-У.

КПК/СКПК

С учетом существующих рисков в отношении крупных КПК/СКПК считаем возможным установление требований по представлению отчетности напрямую в Банк

России ежемесячно, а в отношении мелких участников рынка – сохранение обязанности представлять отчетность через СРО ежеквартально.

В связи с переходом участников микрофинансового рынка на ЕПС планируется пересмотр отчетности на предмет ее соотношения с ЕПС для исключения проблем при заполнении разделов отчетности, включающей показатели бухгалтерского учета.

В целях реализации указанных предложений не требуется внесения изменений в Закон № 190-ФЗ и Закон № 193-ФЗ, но необходимы изменения в Указание № 4083-У¹¹ и Указание № 3816-У¹².

Вопрос для обсуждения:

Считаете ли вы обоснованными предложения регулятора об установлении дифференцированного порядка представления отчетности? Есть ли, на ваш взгляд, иные подходы, которые могут быть использованы для снижения нагрузки на мелких участников рынка?

2.7. Глубина надзора Банка России/СРО (совершенствование «реактивного надзора»)

В настоящее время посредством введения в действие ряда норм Закона № 190-ФЗ, Закона № 193-ФЗ, Закона № 151-ФЗ реализован «реактивный надзор» (то есть над-

¹¹ Указание Банка России от 25.07.2016 № 4083-У «О формах, сроках и порядке составления и представления в Банк России документов, содержащих отчет о деятельности и отчет о персональном составе органов кредитного потребительского кооператива».

¹² Указание Банка России от 09.10.2015 № 3816-У «О формах, сроках и порядке составления и представления в Банк России документов, содержащих отчет о деятельности сельскохозяйственного кредитного потребительского кооператива и отчет о персональном составе руководящих органов сельскохозяйственного кредитного потребительского кооператива».

зор, характеризующийся осуществлением Банком России надзорных мероприятий при возникновении определенных условий/событий) за субъектами микрофинансового рынка.

Дифференцированный подход к осуществлению мероприятий по надзору за субъектами микрофинансового рынка реализуется посредством проведения СРО контрольных мероприятий в отношении МКК и КПК с количеством пайщиков не более 3 тыс., определения должной глубины надзора в отношении МФК и КПК с количеством пайщиков более 3 тыс. со стороны Банка России и формирования системы «реактивного надзора» в отношении мелких участников рынка.

Вместе с тем в настоящее время существуют особенности в виде «двойного надзора» (дублирования контрольных полномочий Банка России/СРО).

Так, с одной стороны, за мелкими участниками рынка надзор осуществляет СРО, с другой – сохранена обязанность Банка России по возбуждению дел об административных правонарушениях.

Совершенствование института саморегулирования как реализация меры по оптимизации регулятивной нагрузки на участников рынка, применяемой в рамках Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов, должно снизить нагрузку на мелких участников рынка и привести к формированию целостной регулятивной системы, отвечающей интересам профессиональных участников различных секторов финансового рынка, обеспечивающей надлежащий уровень контроля за их деятельностью, а также защиту прав потребителей финансовых услуг.

Формирование сбалансированной системы распределения контрольно-надзорных функций между Банком России и СРО позволит усовершенствовать пропорциональный подход к системе регулирования и риск-ориентированного надзора за рынком микрофинансирования.

Таким образом, в настоящее время стоит задача по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части определения надзорных полномочий в отношении мелких участников рынка со стороны СРО с развитием регулятивной базы, позволяющей СРО полноценно осуществлять полномочия по контролю за такими участниками рынка с возможностью применения соответствующих мер ответственности.

В указанных целях и в рамках совершенствования системы «реактивного надзора» предполагается пересмотр имеющихся у Банка России надзорных полномочий в отношении мелких участников рынка микрофинансирования и создание унифицированной системы применения мер ответственности со стороны СРО в отношении таких субъектов.

С учетом передачи функционала по контролю за МФО и КПК в СРО представляется целесообразным устанавливать повышенные требования для СРО, направленные на недопущение формального подхода при осуществлении контрольно-надзорных функций. Представляется целесообразным установить требования, в том числе по ресурсному и кадровому обеспечению СРО, осуществляющих контроль за субъектами микрофинансового рынка.

В рамках достижения сбалансированности механизма взаимодействия Банка России и СРО при осуществлении контрольных полномочий в отношении мелких участников рынка полагаем необходимым предусмотреть, что в случае если СРО не осуществляет проверку члена в установленный срок, Банк России может провести проверку данных участников рынка через СРО с одновременной проверкой СРО, а также в случае перехода участника рынка из одной СРО в другую может быть поставлен вопрос о проверке члена новой СРО посредством механизма взаимодействия между СРО.

В механизме взаимодействия Банка России и СРО должны быть сохранены и упрощены процедуры по осуществлению полномочий регулятора в части возможности

оперативной проверки в случаях, определяемых Банком России с учетом поступающей информации о деятельности участника рынка.

Указанные положения в законодательстве позволят обеспечить своевременность и оперативность принятия мер в отношении участников рынка.

Вопрос для обсуждения:

Какие дополнительные изменения в части совершенствования системы «реактивного надзора» вы можете предложить?

2.8. Управление рисками и внутренний контроль

Для КПК и МФО требования к организации системы управления рисками (СУР) установлены в базовых стандартах управления рисками.

Для МФК, МКК, имеющих сумму задолженности по основному долгу по выданным микрозаймам и иным займам не менее 1 млрд руб., и крупных КПК требуется назначение специального сотрудника или создание отдельного подразделения, ответственного за управление рисками (риск-менеджер или подразделение риск-менеджмента).

Данные требования для МФО уже содержатся в базовом стандарте по управлению рисками, который утвержден Банком России 27.07.2017¹³. В 2018 г. указанный базовый стандарт планируется доработать с учетом практики его применения.

Аналогичные требования к системе управления рисками КПК начали применяться с 1.06. 2018 в соответствии с базовым стандартом по управлению рисками КПК.

В долгосрочной перспективе представляется возможным введение требований по организации СУР в МФК и крупных КПК/СКПК на уровне законодательных ак-

тов Российской Федерации, с закреплением соответствующих полномочий Банка России в области контроля и надзора за соблюдением данных требований.

Для МФК, крупных КПК/СКПК предполагается введение требований по контролю размера вознаграждения, выплачиваемого высшему менеджменту, другим ключевым сотрудникам, принимающим риски при осуществлении деятельности, а также обеспечению соответствия этих вознаграждений политике и стратегии организации. Это будет способствовать созданию такой системы стимулирования менеджмента и других ключевых сотрудников, которая в наибольшей степени соответствует интересам организации. Во избежание появления стимулов для принятия излишне рискованных решений система вознаграждений должна быть построена таким образом, чтобы уровень оплаты труда указанных лиц не имел прямой зависимости от краткосрочных результатов, а был направлен на стимулирование долгосрочных стратегических проектов.

Для реализации данных предложений потребуются внесение изменений в Закон № 151-ФЗ, Закон № 190-ФЗ, Закон № 193-ФЗ и издание нормативных актов Банка России во исполнение указанных федеральных законов.

В дальнейшем предполагается развитие системы внутреннего контроля и системы внутреннего аудита субъектов рынка микрофинансирования.

Вопрос для обсуждения:

Какие возможные варианты построения системы стимулирования менеджмента и других ключевых сотрудников в наибольшей степени соответствуют интересам организации?

¹³ http://cbr.ru/StaticHtml/File/11755/bs_risk_management.pdf.

