



Банк России

Центральный банк Российской Федерации



2017

Доклад
для общественных
консультаций

**РАЗВИТИЕ
КРЕДИТНОЙ
КООПЕРАЦИИ**

МОСКВА

Комментарии, включая ответы на поставленные в докладе вопросы, а также предложения и замечания просим направлять до 1 ноября 2017 года включительно по электронному адресу kuzyushkinvi@cbr.ru.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. КРЕДИТНЫЙ КООПЕРАТИВ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОЙ ВЗАИМОПОМОЩИ	4
1.1. Текущая правовая ситуация в кредитной кооперации	4
1.2. Текущая экономика кредитной кооперации	7
1.3. Отношение граждан к кредитной кооперации.....	10
1.4. Возможные точки роста.....	13
2. ПАЙЩИК, ИЛИ ПОЛУЧАТЕЛЬ ФИНАНСОВОЙ УСЛУГИ	16
2.1. Общее собрание как главный орган управления кредитного кооператива	16
2.2. Субсидиарная ответственность	18
3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ КРЕДИТНОЙ КООПЕРАЦИИ	21
4. РИСКИ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ.....	23
5. ПРОПОРЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К РЕГУЛИРОВАНИЮ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ.....	29

ВВЕДЕНИЕ

Кредитные кооперативы занимают особое место в финансовой системе страны – они созданы и функционируют на принципах взаимопомощи, ориентированы в своей деятельности прежде всего на обеспечение доступа к финансовым услугам для своих членов. При этом кредитные кооперативы по своей природе не стремятся к захвату финансового рынка в целом или его сегмента, а направлены на увеличение местного и общего благосостояния, поскольку они принадлежат своим членам (пайщикам) и преследуют цель удовлетворения их потребностей.

Доля кредитных кооперативов в финансовой системе страны крайне низка. Кредитные кооперативы в России объединяют всего около 1,1% взрослого населения страны, тогда как около 75% взрослого населения имеют счета в кредитных организациях; совокупные активы кредитных кооперативов составляют около 104,5 млрд рублей, что менее 0,12% активов кредитных организаций; совокупные сбережения граждан, размещенные в кредитных кооперативах, составляют около 71,8 млрд рублей, что менее 0,25% объема вкладов граждан, размещенных в кредитных организациях.

При этом количество кредитных кооперативов и число их членов в последние годы постепенно снижается, что делает все более актуальным вопрос анализа кредитной кооперации и ее будущего в российской экономике.

Доклад «Развитие кредитной кооперации» (далее – Доклад) подготовлен в целях выстраивания диалога для поиска ответа на обозначенный вопрос, в рамках которого делается попытка анализа текущей ситуации в кредитной кооперации и ряда проблем, являющихся сдерживающими для ее развития, а также формируется набор возможных предложений для решения затронутых проблем.

Основу исследования составляет анализ отчетных и информационных данных, а также данных, полученных в рамках ранее проведенных исследований как Банка России, так и Всемирного банка, и построение на их основе экспертных заключений, которые являются предложениями для обсуждения по существу вопросов, рассмотренных в докладе, и не могут рассматриваться как официальная позиция Банка России, нормативный документ, регламент, руководство к действию либо рекомендация для участников финансового рынка или иных лиц.

В рамках Доклада предлагается рассматривать кредитную кооперацию в целом как совокупность кредитных кооперативов разных видов, таких как кредитные потребительские кооперативы, работающие в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации», и сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, работающие в соответствии с Федеральным законом от 8.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», понимая их единую экономическую суть, направленную на удовлетворение финансовых потребностей своих членов, при необходимости делая акценты на их специфике.

Банк России будет благодарен за ответы на вопросы, поставленные в Докладе, а также за любые идеи и предложения от профессионального сообщества с учетом сохранения главной цели Доклада по развитию кредитной кооперации.

1. КРЕДИТНЫЙ КООПЕРАТИВ КАК СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОЙ ВЗАИМОПОМОЩИ

1.1. Текущая правовая ситуация в кредитной кооперации

От профсоюзных касс взаимопомощи к кредитным кооперативам

Большая часть российских граждан, начавших свою трудовую деятельность в СССР, имела опыт отношений в рамках кредитной кооперации через участие в кассах взаимопомощи, работающих под руководством комитетов профсоюзов, при которых они были созданы. Кассы взаимопомощи регистрировались в вышестоящем профсоюзном органе и пользовались всеми правами юридического лица; типовой устав кассы взаимопомощи при комитете профсоюза утверждался постановлениями Президиума Всесоюзного Центрального Совета профессиональных союзов (20.02.1959 и 23.11.1973).

Данный опыт в основе своей и сформировал восприятие кредитной кооперации. При этом следует отметить, что ограничения финансовых отношений, существовавшие в СССР, полностью изменили специфику кредитной кооперации, которая имела другую основу в зарубежных странах и в Российской империи до 1917 года.

Родоначальником кооперативной философии был Роберт Оуэн¹, предложивший кооперацию как альтернативу капиталистической собственности. Впоследствии идеи кооперации получили практическую реализацию в качестве новой формы хозяйственной деятельности, в том числе в форме кредитной кооперации, основоположниками которой стали Фридрих Виль-

гельм Райффайзен² и Герман Шульце-Делич³. Придя из Европы, идеи кредитной кооперации получили широкую реализацию и в Российской империи, но после революции и сворачивания НЭПа кредитная кооперация была полностью прекращена, за исключением касс взаимопомощи при профсоюзных организациях.

Современные правовые основы кредитной кооперации и кредитных кооперативов в российском законодательстве прошли сложную стадию формирования, начиная с Закона СССР от 26.05.1988 № 8998-XI «О кооперации в СССР», который создал общие правовые основы потребительских кооперативов, допускавшие осуществление ими деятельности по финансовой взаимопомощи своим членам. Пришедший ему на смену Закон Российской Федерации от 19.06.1992 № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» не выделял специфику деятельности кредитных кооперативов.

Федеральный закон от 8.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Закон № 193-ФЗ), регулирующий деятельность сельскохозяйственных кооперативов, предусмотрел возможность образования сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов (СКПК) для кредитования и сбережения денежных средств своих членов. При этом принятие данного закона ввело понятийное разделение кредитных кооперативов на два вида: СКПК и кредитные потребительские кооперативы (КПК). Определение особенностей регулирования СКПК как финансового института произошло значительно позже с внесением изменений в Закон № 193-ФЗ Федеральным законом от 11.06.2003 № 73-ФЗ

¹ Роберт Оуэн (14.05.1771–17.11.1858) – английский философ, педагог и социалист, один из первых социалистов-реформаторов XIX века.

² Фридрих Вильгельм Райффайзен (3.05.1818–11.03.1888) – немецкий общественный деятель, бургомистр, пионер кооперативного движения.

³ Герман Шульце-Делич (29.08.1808–29.04.1883) – немецкий экономист и политический деятель, пионер кооперативного движения.

«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации». Необходимо отметить, что регулирующий и надзорный орган в отношении СКПК до появления мегарегулятора в лице Банка России отсутствовал.

КПК как финансовые организации получили правовой статус с принятием Федерального закона от 7.08.2001 № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан» (далее – Закон № 117-ФЗ), который создал правовую среду для кредитных кооперативов, но не выстроил системы надзора за ее соблюдением.

Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регулирование и контроль за деятельностью КПК, был впервые определен в лице Министерства финансов Российской Федерации лишь с принятием Федерального закона от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (далее – Закон № 190-ФЗ), который пришел на смену Закону № 117-ФЗ. В дальнейшем функции контроля были переданы в Федеральную службу по финансовым рынкам (август 2011 года), а в связи с созданием мегарегулятора – Банку России (сентябрь 2013 года).

В настоящее время правовые основы деятельности кредитных кооперативов в российском законодательстве в целом сформированы и установлены федеральными законами № 190-ФЗ и № 193-ФЗ. Закон № 190-ФЗ выделяет КПК как самостоятельный некоммерческий вид деятельности, а Закон № 193-ФЗ определяет СКПК как разновидность обслуживающих сельскохозяйственных кооперативов.

Кроме того, имеются различия в порядке деятельности кредитных кооперативов, правах и обязанностях членов данных кредитных кооперативов, обеспечении финансовой устойчивости и порядка осуществления надзора за кредитными кооперативами. Так, например:

- членство в СКПК возникает после утверждения наблюдательным советом СКПК решения правления СКПК о приеме в члены СКПК, тогда как в КПК достаточно только решения правления КПК;
- КПК обязаны передавать данные о выданных займах в бюро кредитных историй, а СКПК – нет;

- члены КПК имеют дополнительную защиту по возврату средств, предоставленных КПК в виде компенсационного фонда СРО КПК, а члены СКПК такой защиты не имеют;
- в КПК все члены имеют одинаковую правоспособность, а в СКПК есть члены, которые имеют полную правоспособность, и ассоциированные члены, которые вправе только размещать средства в СКПК, имеют ограничения при голосовании на общем собрании и не несут субсидиарной ответственности;
- СКПК обязаны быть членами ревизионного союза, который выполняет функцию аудитора, к КПК такое требование не предъявляется, требование о проведении обязательной аудиторской проверки возникает на основании общих требований законодательства по годовому объему выручки или сумме активов баланса КПК, а также если количество физических лиц, являющихся его членами, превышает 2 тыс. человек.

КПК проходят процедуры банкротства в соответствии со специальными нормами законодательства о банкротстве, установленными для финансовых организаций, и спецификой КПК, а СКПК пользуются общими нормами законодательства о банкротстве.

Несмотря на правовые различия, экономическая основа кредитной кооперации одинакова и заключается в организации финансовой взаимопомощи членов кредитных кооперативов путем формирования фонда финансовой взаимопомощи посредством объединения паевых взносов членов кредитного кооператива и средств, привлекаемых в кредитный кооператив в форме займов и личных сбережений, с последующей выдачей из фонда финансовой взаимопомощи займов своим членам. Отличительной особенностью СКПК является то, что они объединяют сельскохозяйственных товаропроизводителей. В свою очередь КПК создаются на основе членства по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу, определенному его уставом, но, учитывая правовую неопределенность данных принципов, для КПК стала актуальной проблема потери кооперативной идентичности и «размытия» кооперативной общности. Решение данной проблемы являет-

ся одним из приоритетов Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов, предусматривающих установление принципа общности в деятельности КПК, подразумевающего предъявление определенных требований к членам КПК при создании КПК (такие требования будут основаны на следующих принципах: территориальном, профессиональном, социальном и иных)⁴.

Развитие принципа общности в кредитной кооперации представляется возможным через поправки в Закон № 190-ФЗ, предусматривающие закрепление на уровне законодательства основополагающих понятий и принципов общности. Функции по классификации видов общности и определению предъявляемых требований к КПК для соответствия виду общности, а также контроль указанных требований целесообразно передать СРО КПК. Наделение данными полномочиями СРО КПК позволит наиболее оптимально и гибко развить принципы общности в кредитной кооперации с учетом сохранения наилучших действующих практик и создания возможностей для их развития с учетом развития форм социальных отношений, возможностей появления кредитных кооперативов, которые объединяли бы людей не только по территориальному, профессиональному или социальному принципу.

Одной из общих проблем законодательства о потребительской кооперации в отношении законов № 190-ФЗ и 193-ФЗ является противоречие нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, возникшее в рамках поправок⁵, которые ввели запрет для некоммерческих корпоративных организаций, в том числе кредитных кооперативов, распределения полученной прибыли между участниками (членами). Это привело к тому, что убытки распределяются между членами кредитных кооперативов, а прибыль – нет, что является фактором экономического де-

стимулирования членства в кредитном кооперативе. Приведенная проблематика во многом вызвана отсутствием в российском правовом поле такого понятия, как «кооперативная ответственность», и носит более широкий научный характер⁶.

Указанное положение Гражданского кодекса Российской Федерации не учитывает иной природы прибыли, получаемой в кредитном кооперативе, в отличие от иной некоммерческой организации. Особенность получаемой кредитным кооперативом прибыли в том, что членам кредитного кооператива возвращаются обратно их же деньги, сбереженные за счет объединения в кредитный кооператив. И смысл образования кредитного кооператива во избежание «ростовщического процента» во многом утрачивается при введённом запрете распределения прибыли между его членами. Еще в начале XX века В.Ф. Тотомианц отмечал, что «потребительские общества не следует рассматривать как обыкновенные коммерческие предприятия. Ведь дивиденд пропорционально забору не является прибылью, а сбережением»⁷.

В связи с этим восстановление в Гражданском кодексе Российской Федерации норм, позволяющих распределять прибыль, полученную кредитным кооперативом, между членами или начислять ее на паенакопления, должно вернуть кредитную кооперацию к ее исторической основе и положительно сказаться на ее развитии.

Вопросы для обсуждения:

1. Необходимо ли развитие принципов общности в кредитной кооперации? Каким образом представляется их наиболее оптимальное развитие?

2. Целесообразно ли введение права по распределению прибыли, полученной кредитным кооперативом, между членами или начисление ее на паенакопления?

⁴ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. – www.cbr.ru/finmarkets/files/development/onrfr_2016–18.pdf, стр. 68.

⁵ Федеральный закон от 5.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

⁶ Ильина Л.И. «Эволюция и перспективы развития кооперативной собственности и финансовых отношений». – Финансы и кредит, 43 (331), 2008 год.

⁷ Тотомианц В.Ф. Теория, история и практика потребительской кооперации. Изд. 3-е. – СПб., 1913, стр. 9.

1.2. Текущая экономика кредитной кооперации

Спад, стагнация или начало подъема

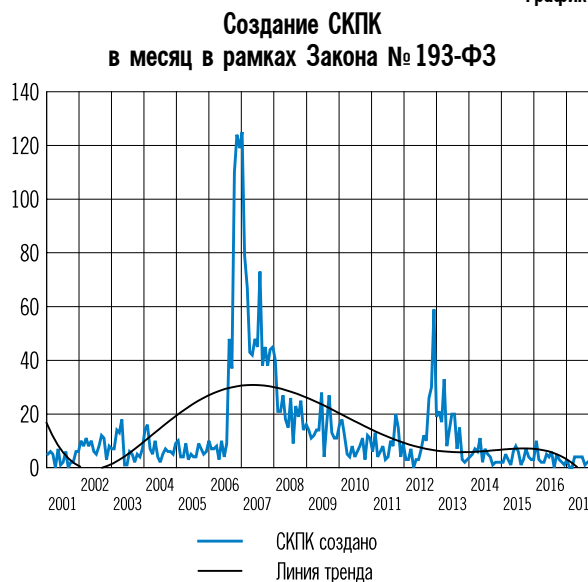
Кредитные кооперативы в финансовой системе страны занимают обособленное место, так как они удовлетворяют финансовые потребности ограниченного круга лиц. Создание кредитного кооператива, как правило, вызвано невозможностью членов кредитного кооператива (жители малых городов, сельских и отдаленных регионов, личные подсобные хозяйства, малое предпринимательство, малообеспеченные слои населения и тому подобное) удовлетворить свои потребности в финансовых услугах в иных финансовых институтах, которым в условиях высоких затрат на выполнение операций с малыми размерами сбережений и небольшими, как правило, потребительскими займами работать невыгодно.

В связи с этим кредитные кооперативы выполняют важную социальную роль, прежде всего в регионах, удаленных от основных финансовых центров, стремясь к увеличению местного и общего благосостояния. Помимо удовлетворения финансовых потребностей своих членов, деятельность кредитных кооперативов имеет системные эффекты за счет снижения уровня теневого и ростовщического капитала, содействия повышению прозрачности и формирования кредитной истории у микропредприятий, у которых по мере роста размеров бизнеса упрощается привлечение финансирования от иных финансовых институтов. Также кредитные кооперативы способствуют повышению финансовой грамотности граждан и развитию иных социальных институтов на основе общностей граждан, объединенных кредитными кооперативами. При этом деятельность кредитных кооперативов, ограниченная потребностями своих членов, не подвержена рискам, присущим другим финансовым институтам, за счет ограниченного числа операций, связанных с предоставлением и получением займов, отсутствия валютных и трансграничных операций, отсутствия значимого влияния волатильности финансового рынка. При столь важной роли

График 1



График 2



кредитных кооперативов для общества налицо дисбаланс с их долей в экономике страны. Если провести анализ количества действующих и вновь создаваемых кредитных кооперативов, то можно отметить замедление динамики рынка и создания новых кредитных кооперативов.

На графиках 1 и 2 приведена динамика создания кредитных кооперативов. Данные графики наглядно показывают тенденцию замедления развития кредитной кооперации и снижение желания граждан объединяться в кредитные кооперативы.

Аналогичную тенденцию, за исключением пикового роста на начальном этапе становления нового правового режима, можно было наблюдать в истории кредитной кооперации

График 3

Создание КПК в месяц в рамках Закона № 177-ФЗ

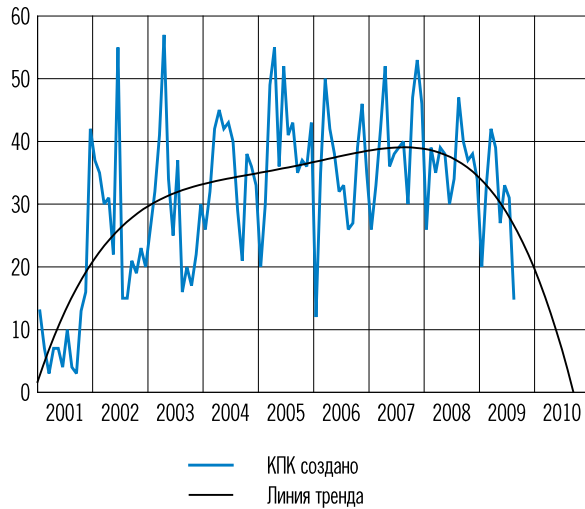


График 5

Количество членов КПК

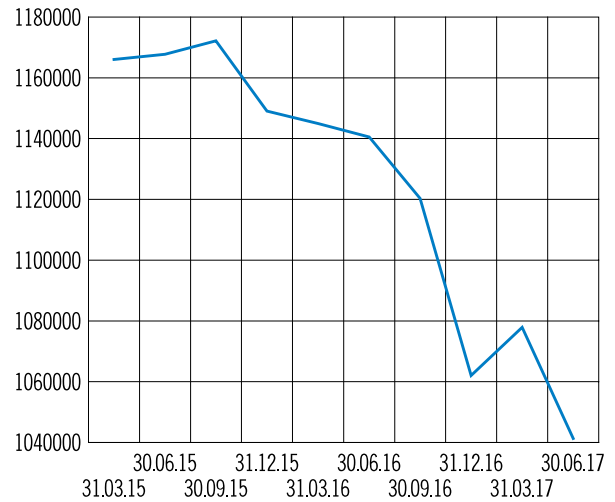


График 4

Количество ежемесячно создаваемых и ликвидируемых КПК в месяц

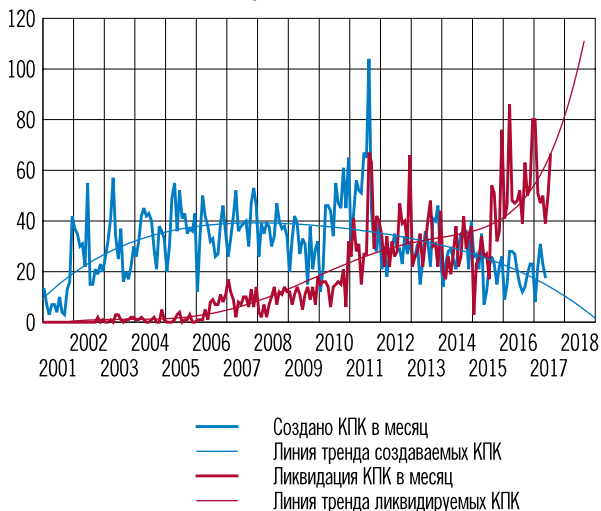
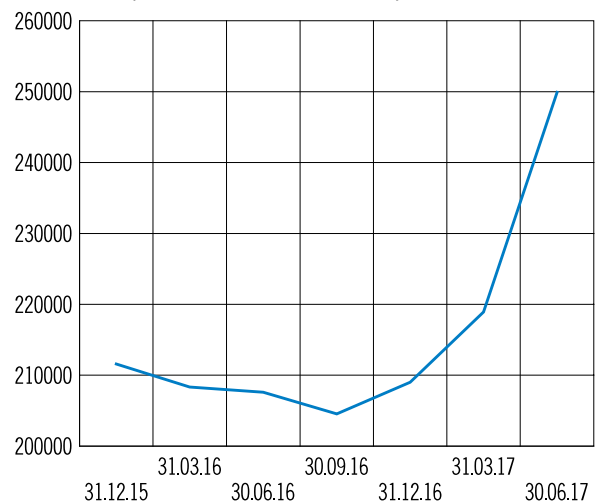


График 6

Количество членов (ассоциированных членов) СКПК



и ранее. Если проанализировать динамику создания КПК в рамках ранее действовавшего Закона № 117-ФЗ (график 3), то прослеживается аналогичная тенденция уменьшения количества создаваемых КПК и линия тренда, стремящаяся к нулю, которая в последующем изменилась в связи с принятием Закона № 190-ФЗ, который дал новый виток развития кредитной кооперации.

При этом если график ежемесячного создания КПК дополнить данными о ликвидируемых КПК (график 4), то прослеживается тенденция превышения числа ликвидируемых КПК над создаваемыми. При этом следует учитывать,

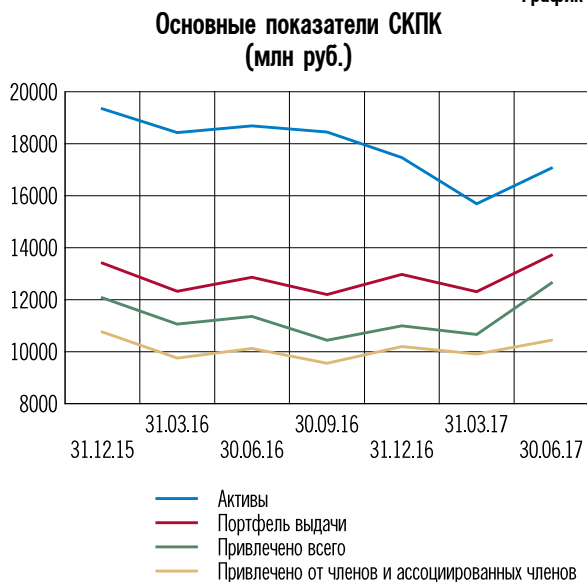
что увеличение числа ликвидируемых КПК в 2015–2017 годах вызвано действиями Банка России, направленными на вывод с рынка фактически недействующих КПК, которые до появления мегарегулятора не контролировались, а многие недействующие КПК не ликвидировались.

При анализе числа членов кредитных кооперативов (график 5 – КПК, график 6 – СКПК) проявляется проблема уменьшения числа не только функционирующих кредитных кооперативов, но и членов кредитных кооперативов, за исключением числа членов СКПК в последних отчетных периодах.

График 7



График 8



В отношении основных финансовых показателей (график 7 – КПК, график 8 – СКПК) прослеживается разнонаправленная динамика.

В части КПК отмечается рост всех показателей до 2016 года. В дальнейшем наблюдается увеличение активов за счет увеличения привлеченных средств. Снижение портфеля выдаваемых займов, отмечаемое с 2016 года, может объясняться не только уменьшением объема выдаваемых займов, но и поэтапным формированием резервов на возможные потери по займам, формирование которых оказывает влияние на общий размер портфеля выданных займов всех КПК. Подобная ситуация в кратко-

срочной перспективе снижает долю кредитной кооперации в финансовой системе страны, однако принимаемые регулятивные меры в средне- и долгосрочной перспективе направлены на обеспечение стабильной работы и дальнейшего развития сегмента КПК. Вместе с тем увеличение портфеля привлеченных средств от членов КПК без соответствующего роста портфеля выданных займов может свидетельствовать о повышении рисков в обслуживании полученных займов. Кроме того, начиная с середины 2015 года можно отметить уменьшение доли средств, привлекаемых от лиц, не являющихся членами КПК, которая была совершенно незначительной до последнего отчетного показателя, а по итогам первого полугодия 2017 года показала рост.

В отношении СКПК наблюдается тенденция уменьшения активов, при этом изменение значений портфелей привлеченных и выдаваемых средств незначительно, что свидетельствует о постепенном уменьшении доли собственных средств СКПК при отсутствии «шоковых» явлений в сегменте. Наблюдаемое незначительное сокращение объемов привлеченных средств и сопоставимое снижение размера портфеля займов обусловлено постепенным сокращением количества действующих СКПК в сегменте. Учитывая, что сокращение незначительное, основной причиной уменьшения числа СКПК является уход игроков, не ведущих профильную деятельность. При этом прослеживается рост показателей как по числу членов (ассоциированных членов) СКПК начиная с начала 2017 года, так и финансовых показателей – с I квартала 2017 года, что может свидетельствовать об улучшении ситуации.

Ввиду отсутствия накопленных статистических данных, позволяющих провести более детальный анализ, сложно сделать однозначное заключение о тенденциях, происходящих в кредитной кооперации, но можно предположить наличие временной стагнации, обусловленной внешними факторами, или кризиса развития кредитной кооперации, вызванного внутренними процессами. Вместе с тем рост ряда показателей может свидетельствовать о начале экономического подъема.

Вопросы для обсуждения:

1. Какие основные внешние и внутренние факторы являются сдерживающими для развития кредитной кооперации?
2. Какова основная причина отсутствия роста кредитной кооперации?
3. Какие меры могут быть предприняты Банком России для стимулирования развития кредитной кооперации?

1.3. Отношение граждан к кредитной кооперации

Восприятие кредитной кооперации

Вовлеченность граждан в кредитную кооперацию в России крайне низка, членами кредитных кооперативов является около 1,3 млн человек. В рамках проведенного в 2016 году ЗАО «Национальное агентство финансовых исследований» по заказу Банка России исследования потребительского поведения на рынке кредитных кооперативов выявлено, что только около 3% граждан пользовались услугами кредитных кооперативов за последние пять лет, а большинство граждан (93%) никогда не пользовались услугами кредитных кооперативов. При этом уровень осведомленности населения о кредитных кооперативах можно оценить как достаточно низкий – лишь 11% хорошо знают о кредитных кооперативах, еще 31% что-то слышали, но не знают подробностей, и более половины опрошенных (58%) ничего не знают о них.

Российские показатели по участию граждан в кредитной кооперации существенно отличаются от мировых показателей. Так, согласно данным Всемирного Совета Кредитных Союзов⁸, средняя вовлеченность населения планеты в кредитную кооперацию составляет около 8%, а в некоторых регионах вовлеченность населения в кредитную кооперацию существенно превышает средний показатель (например, в странах Северной Америки – 46%, в Ирландии достигает 75%).

На основании данных Обзора состояния финансовой доступности в Российской Федерации в 2015 году⁹ можно сформировать следующий портрет среднестатистического члена кредитного кооператива, которым является гражданин, проживающий в сельской местности, поселке городского типа или городе с населением до 50 тыс. человек, из семьи с доходом менее 3 тыс. рублей и у которого, по собственным оценкам, достаточно денег на еду, но купить одежду для которого серьезная проблема. В целом с ростом уровня дохода доля граждан, пользовавшихся займами КПК, снижается. При этом среди членов кредитных кооперативов практически нет жителей крупных мегаполисов и граждан в возрасте до 26 лет, в основном члены кредитных кооперативов находятся в возрастной группе 46–50 лет. При этом члены кредитных кооперативов оценивают их услуги достаточно противоречиво: 30% – довольны или скорее довольны оказанными им услугами, 29% – скорее или совсем недовольны. 38% респондентов, пользовавшихся услугами кредитных кооперативов, относятся к ним нейтрально – «в чем-то довольны, в чем-то нет».

Из указанного обзора следует, что у граждан также достаточно высокий уровень недоверия к кредитным кооперативам: 11,8% взрослого населения полностью не доверяют и 9,1% – скорее не доверяют¹⁰. При этом данные показатели в рамках повторного опроса, проведенного в 2017 году¹¹, остались неизменными. Учитывая низкий уровень пользования услугами кредитных кооперативов и информированности об их деятельности, можно предположить, что недоверие вызвано скорее опасением, связанным с недоверием к любой неизвестной финансовой структуре на фоне деятельности различных финансовых пирамид, чем недовольством от личного, ранее полученного негативного опыта, что подтверждается небольшим количе-

⁸ World Council of Credit Unions, <http://www.woccu.org>.

⁹ Обзор состояния финансовой доступности в Российской Федерации в 2015 году, www.cbr.ru/finmarkets/files/affordability/rev_fin_20161110.pdf.

¹⁰ Обзор состояния финансовой доступности в Российской Федерации в 2015 году, www.cbr.ru/finmarkets/files/affordability/rev_fin_20161110.pdf.

¹¹ Исследование «Композиционный индекс удовлетворенности населения финансовыми продуктами и услугами в России в 2016–2017 годах», www.cbr.ru/finmarket/development/development_affor/#a_17534file.

График 9

Распределение поступивших жалоб



ством жалоб на кредитные кооперативы, поступающих в Банк России.

В связи с этим можно предположить, что проведение широкой информационной программы, разъясняющей возможности кредитных кооперативов как социального института финансовой взаимопомощи, могло бы повысить вовлеченность граждан в кредитную кооперацию. Например, положительный эффект должно принести донесение принципов кредитной кооперации до широкой общественности в рамках мероприятий Банка России по финансовой грамотности.

Проецирование соотношения доли граждан, которые хоть раз пользовались услугами кредитных кооперативов и в настоящее время остаются их членами, и количества взрослого населения, которое ранее ни разу не пользовалось услугами кредитных кооперативов, позволяет предположить, что еще около 17,2 млн граждан могли бы стать участниками кредитной кооперации при существующем уровне отношения граждан к кредитным кооперативам и действующем правовом поле, что в 13 раз превышает имеющийся показатель. В этом случае процент граждан, участвующих в кредитной кооперации, может составить около 12,6%, что даже выше среднемирового уровня.

Возникает вопрос: почему данные граждане до сих пор не стали членами кредитных кооперативов?

Возрождение российской кредитной кооперации началось с 90-х годов и складывалось стихийно. Отсутствие специального правового регулирования и государственного надзора за кредитными кооперативами повлекло большое количество отрицательных примеров деятельности кредитных кооперативов. Так, по мнению Генеральной прокуратуры, на начало 2015 года 75% от общего количества финансовых пирамид были зарегистрированы в качестве кредитных потребительских кооперативов граждан, деятельность которых регламентировалась Законом № 117-ФЗ.

Помимо недоверия и ожидания обмана со стороны кредитного кооператива, само слово «кооператив» приобрело в обществе негативную окраску, ассоциирующуюся с экономическими преобразованиями 90-х годов, и воспринимается как анахронизм, что подтверждается почти полным отсутствием молодежи в кредитной кооперации, выявленным в рамках исследований¹². Например, Политический словарь дает такое пояснение: «Кооператив – один из примеров ложных имен, которое вводилось экспертами для успокоения и манипуляции общественным мнением. Это ложное имя обозначает созданные в 1989–1990 годах

¹² Обзор состояния финансовой доступности в Российской Федерации в 2015 году, www.cbr.ru/finmarkets/files/affordability/rev_fin_20161110.pdf.

фирмы, начавшие разрушение финансовой системы и потребительского рынка»¹³.

Проводимые Банком России и СРО КПК надзорные действия по очистке рынка кредитной кооперации от недобросовестных участников постепенно улучшают имиджевую сторону кредитной кооперации и создают условия, не допускающие использование недобросовестных практик в деятельности кредитных кооперативов, однако представляется, что такой маркетинговый ход, как изменение наименования (ребрендинг), мог бы быстрее создать положительный образ кредитной кооперации в глазах общества. Создание нового позитивного образа кредитных кооперативов возможно одновременно с введением нового наименования, что могло бы исключить негативный шлейф и подтолкнуть кредитную кооперацию к новому витку развития.

В международной практике нет общепринятого наименования для кредитных кооперативов и, как правило, используются следующие: credit unions (кредитные союзы), caisses и cajas populares (народные кассы), cooperative banks (кооперативные банки), mutual banks (взаимные банки), savings and credit cooperatives (сберегательно-кредитные кооперативы), а как обобщающий термин – financial cooperative (финансовые кооперативы), который используется Всемирным банком.

В истории российского кооперативного движения использовались следующие термины: общества взаимного кредита (с 1863 года), ссудо-сберегательные товарищества и кассы (с 1865 года), кредитные товарищества (с 1895 года), кооперативные товарищества (с 1917 года), кассы взаимопомощи (с 1959 года) и в настоящее время – кредитные потребительские кооперативы и сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы.

Поскольку слова «кооператив», «товарищество», «касса», «сберегательный», «народный», «ссуда» в настоящее время в обществе воспринимаются скорее как пережиток прошлого, а использование слова «банк» при столь сильных различиях между кредитными органи-

зациями и кредитными кооперативами может привести к введению в заблуждение граждан, то наиболее оптимальным выбором могло бы стать использование наименования «кредитный союз». Данное наименование раскрывает финансовый характер организации и показывает, что это объединение равных участников.

При этом ребрендинг для кредитных кооперативов может быть осуществлен двумя путями: как через полную замену наименования, так и через введение второго, дублирующего наименования, обладающего большей яркостью, привлекающей потребителя. Так, например, кредитные организации, обслуживающие физических лиц, используют наименование «банк», микрофинансовые организации, обладающие ограниченным функционалом, – «микрокредитная компания», потребительские кооперативы, осуществляющие функции страхования, – «общество взаимного страхования».

Учитывая, что в настоящее время небольшая доля населения является членами кредитных кооперативов, введение нового наименования не должно иметь для них негативных финансовых последствий, а в случае использования более современного наименования для кредитных кооперативов в совокупности с проведением информационной программы должно существенно повысить интерес граждан к кредитной кооперации.

Вопросы для обсуждения:

1. Принесет ли ребрендинг пользу кредитной кооперации?
2. Какое наименование наиболее подходит для кредитных кооперативов?
3. Наиболее эффективным, по вашему мнению, является полная замена наименования или наделение кредитных кооперативов правом выбора между новым и существующим наименованиями?
4. Какие дополнительные меры могли бы послужить улучшению имиджа кредитной кооперации?

¹³ www.gufo.me/content_pol/kooperativ-633.html.

1.4. Возможные точки роста

Обеспечение безопасного роста

Если верна гипотеза, предложенная в предыдущем разделе Доклада, о возможности роста числа членов кредитных кооперативов в 13 раз, возникает вопрос, как обеспечить такой рост, не допустив возникновения рисков, связанных с быстрым ростом, в виде диспропорции портфелей, нарушения нормативов, потери качества управления и принципа общности, а также нарушения прав членов кредитных кооперативов при выборе недобросовестного участника рынка.

Учитывая, что в настоящее время на рынке кредитной кооперации имеются случаи, когда отдельные члены руководства кредитного кооператива манипулируют работой всего кредитного кооператива, проведение широкой информационной программы может привести к тому, что определенная доля граждан может пострадать от действий недобросовестных участников. В связи с этим более целесообразно проведение информационных программ, направленных на конкретную целевую аудиторию, объединенную общими интересами, позволяющих ей выбрать надежные кредитные кооперативы или объединиться и создать новый кредитный кооператив, отвечающий ее потребностям.

В рамках проведенного анализа отчетных данных кредитных кооперативов, а также сведений, предоставленных СРО КПК, о видах принципов общности, используемых их членами, можно выделить три типа кредитных кооперативов, деятельность которых менее подвержена риску:

- КПК, основанные на принципе профессиональной общности;
- КПК, основанные на территориальной общности, число членов которых менее 200;
- СКПК.

Данный выбор построен на основе анализа уровня просроченной задолженности и соблю-

дения норматива направления средств на непрофильную деятельность (норматив ФН7¹⁴).

Показатель уровня просрочки свыше 90 дней, являющийся существенным индикатором кредитного риска, составил для КПК 14,9%. При этом уровень просрочки сильно различается в зависимости от вида общности КПК и его размеров. У КПК, действующих по территориальному принципу, просрочка составляет 15,2%, но при этом у КПК с числом членов не более 200 – 9,3%, у КПК с социальной общностью – 17,1%, а у КПК, работающих на принципах профессиональной общности, – 6,6%. У СКПК аналогичный показатель составляет 5,9%. Данные показатели свидетельствуют о более высоком качестве портфеля займов в кредитных кооперативах, в которых более тесная взаимосвязь между членами.

Норматив направления средств на непрофильную деятельность (норматив ФН7) ограничивает направление средств КПК не на основные цели и показывает риск перехода в непрофильную деятельность, а также на ранних этапах отражает дисбаланс в деятельности кредитного кооператива и его фонда финансовой взаимопомощи. Минимальное значение норматива в соответствии с Указанием Банка России от 28.12.2015 № 3916-У «О числовых значениях и порядке расчета финансовых нормативов кредитных потребительских кооперативов» составляет 70%, фактическое значение норматива для каждой из групп кредитных кооперативов также получилось различным: в среднем по рынку значение ФН7 составило 97,2%, для КПК, действующих по территориальному принципу, – 95,8%, но при этом у КПК с числом членов не более 200 – 118,4%, у КПК с социальной общностью – 109,2%, а у КПК, работающих на принципах профессиональной

¹⁴ Соотношение части активов кредитного кооператива, включающей в себя денежные средства, средства, размещенные в государственные и муниципальные ценные бумаги, задолженность по сумме основного долга, образовавшуюся в связи с предоставлением займов кредитным кооперативом, и общего размера денежных средств, привлеченных кредитным кооперативом (пункт 7 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

общности, – 135,0%. У СКПК аналогичный показатель (норматив ФН6¹⁵) – 119,1%.

При этом следует отметить, что преобладающим видом общности, по данным СРО КПК, является территориальный (87%). Столь большая доля КПК, работающих по территориальному принципу, обусловлена тем, что многие КПК, создававшиеся на принципах профессиональной или социальной общности, впоследствии расширили свою целевую группу и начали предоставлять услуги родственникам, друзьям и иным гражданам, становясь кредитными кооперативами, осуществляющими свою деятельность по территориальному принципу.

Из действующих КПК, основанных на принципе профессиональной общности, можно выделить две наиболее крупные группы (КПК, созданные в рамках Российского профессионального союза железнодорожников и транспортных строителей и Общероссийского Профсоюза образования), которые внесли существенный вклад в создание и развитие кредитных кооперативов. Они имеют свои особенности. Так, КПК, работающие в рамках Российского профессионального союза железнодорожников и транспортных строителей, в основном функционируют за счет средств, предоставленных профсоюзной организацией, тогда как КПК в сфере образования не имеют «донорской» организации и обеспечивают весь цикл финансовой взаимопомощи как классические кредитные кооперативы.

Другие КПК, действующие на принципе профессиональной общности, как правило, создавались по инициативе профсоюзной организации или руководства отдельных предприятий, но данная практика единична и не стала системным явлением. В СССР деятельность таких касс взаимопомощи была достаточно массовым явлением, в том числе они были созданы в Государственном банке СССР и его территориальных подразделениях.

¹⁵ Соотношение части активов кредитного кооператива, включающей в себя денежные средства и задолженность по сумме основного долга, образовавшейся в связи с предоставлением займов кредитным кооперативом, и общего размера задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с привлечением займов кредитным кооперативом, должно составлять не менее чем 70% (подпункт 6 пункта 11 статьи 40.1 Закона № 193-ФЗ вступает в силу с 1 июня 2018 года).

Ввиду более низкого рискового сегмента КПК, действующих на основе принципа профессиональной общности, возможно создание наиболее оптимальных условий для их развития и оказания содействия гражданам, объединенным на принципах профессиональной общности, для их финансовой взаимопомощи и создания новых кредитных кооперативов.

Для этой работы оптимальным видится доведение до объединений профсоюзов типовых рекомендаций по созданию КПК, а также примеров положительных практик создания КПК при профсоюзных организациях и предприятиях, позволяющих, помимо удовлетворения финансовых потребностей работников, повысить вовлеченность работников в профсоюзную организацию и мотивировать на долгосрочную работу.

Аналогичную работу с учетом особенностей каждой группы можно реализовать в отношении создания КПК, основанных на территориальной общности, число членов которых менее 200, и СКПК.

Так, например, в отношении сельскохозяйственных кооперативов, в том числе СКПК, в настоящее время ведется работа по принятию дополнительных мер, направленных на стимулирование их развития, с учетом опыта Липецкой и Тюменской областей. Такая работа ведется в рамках проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», на заседании которого были утверждены Рекомендации по разработке программ развития сельскохозяйственной кооперации в субъектах Российской Федерации, а АО «Корпорация «МСП» определена на федеральном уровне центром компетенции в сфере развития сельскохозяйственной кооперации.

Основным риском для указанных кредитных кооперативов, особенно на первоначальном этапе их создания, является риск преодоления порога рентабельности, который достигается за счет минимизации издержек, работы волонтеров и поддержки со стороны внешнего донора. При этом если на ряде издержек кредитные кооперативы могут экономить (аренда престижного офиса, проведение рекламных акций, по-

купка скоринговых программ, оплата труда руководящего состава), то некоторые издержки носят постоянный характер, не имеют прямой зависимости от объема предоставляемых услуг и их сложно оптимизировать. К таким постоянным издержкам можно отнести:

- ведение бухгалтерского и управленческого учета, что особенно актуально в связи с дополнительными расходами, связанными с переходом кредитных кооперативов на отраслевые стандарты бухгалтерского учета, основанные на международных стандартах финансовой отчетности;
- подготовка и сдача надзорной отчетности;
- внутренний контроль в целях соблюдения требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Хотя небольшие кредитные кооперативы имеют ряд недостатков, связанных с тем, что им сложнее достичь экономической эффективности ввиду отсутствия больших финансовых объемов, они могут вести деятельность без высоких затрат, связанных с использованием дорогих скоринговых моделей, построения многофакторных риск-моделей, замещающих их принципом «знай своего клиента», основанным на общности членов кредитного кооператива. Этот принцип позволяет предоставлять услуги, отвечающие интересам членов кредитного кооператива, наиболее взвешенно определять их платежеспособность, находить оптимальный выход из сложных ситуаций, основываясь на отношениях, построенных не столько на договорных началах, сколько на личных жизненных аспектах человека, и отношениях, выстроенных в рамках общности членов кредитного кооператива.

В части переменных издержек, которые несут кредитные кооперативы, следует отметить значительный рост стоимости услуг кредитных организаций, связанных с операциями с использованием наличных денежных средств:

- инкассация денежных средств (затраты на инкассацию в некоторых случаях со-

поставимы с суммой перевозимых ценностей);

- расчетно-кассовое обслуживание (затраты на прием наличных – от 0,2 до 0,7%, на выдачу наличных – от 1,9 до 7,6%).

Что касается КПК, основанных на территориальной общности, с числом членов более 200, то основой роста для данной категории КПК должно стать:

- снижение издержек за счет перевода операций в безналичную форму и использования дистанционных каналов предоставления услуг, в том числе дистанционной выдачи займов без личного присутствия посредством сети Интернет;
- повышение качества оценки заемщиков, механизмов обеспечения и взыскания просроченной задолженности;
- нахождение иных источников получения доходов за счет расширения спектра предоставляемых услуг;
- замещение кредитных организаций в небольших населенных пунктах и отдаленных районах.

Вопросы для обсуждения:

1. Какие направления в деятельности необходимо развивать для роста кредитной кооперации?

2. Какие условия роста необходимо создать для тиражирования положительной практики КПК, основанных на принципе профессиональной общности, КПК, число членов которых менее 200, а также СКПК?

3. Как обеспечить снижение постоянных издержек, не допустив возникновения или повышения уровня рисков?

4. Как минимизировать переменные издержки на инкассацию и расчетно-кассовое обслуживание?

5. Какие иные издержки носят существенный характер для кредитных кооперативов и какие пути их оптимизации могут быть предложены?

2. ПАЙЩИК, ИЛИ ПОЛУЧАТЕЛЬ ФИНАНСОВОЙ УСЛУГИ

2.1. Общее собрание как главный орган управления кредитного кооператива

Осознание пайщиком своих прав

В рамках исследования потребительского поведения на рынке кредитной кооперации¹ для оценки уровня осведомленности о принципах работы кредитных кооперативов респондентам, ответившим, что они пользуются услугами кредитных кооперативов, было предложено оценить степень своего согласия с несколькими утверждениями о правах и обязанностях членов кооперативов. Анализ распределения ответов показал крайне низкий уровень информированности – около 70% опрошенных затруднились высказать какое-либо мнение относительно всех представленных утверждений.

В целом представления граждан о кредитных кооперативах сводятся к тому, что в них нужно внести паевой взнос и можно получать займы, которые необходимо в срок возвращать. Однако даже об этих базовых принципах осведомлено не более 35% опрошенных. Так, 10% опрошенных знают, а 25% предполагают, что для вступления в кредитный кооператив необходимо внести вступительный паевой взнос; 65% ничего не знают об этом.

В наименьшей степени участники исследования осведомлены о таких обязанностях члена кредитного кооператива, как субсидиарная ответственность по его обязательствам и обязанность погашения долгов кооператива при необходимости, – об этом знают только 5%, 16% что-то слышали, а 79% респондентов ничего не знают, что может объясняться низкой финансовой грамотностью членов кредитных кооперативов, которые не знают о таком понятии, как «субсидиарная ответственность».

Все это свидетельствует о низкой информированности граждан о своих правах и обязанностях как членов кредитного кооператива, что приводит к манипулированию руководством недобросовестных кредитных кооперативов своими членами и превращению кредитных кооперативов из института финансовой взаимопомощи в «карманные» финансовые структуры или «квазибанки».

В связи с этим Банком России в рамках реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов отмечена необходимость дальнейшего совершенствования норм корпоративного управления в сфере кредитной кооперации², которая в настоящее время реализуется через институт саморегулирования. СРО КПК разрабатывают базовый стандарт корпоративного управления КПК, который строится на принципах управления в интересах членов КПК и соблюдения равенства условий для членов КПК при осуществлении ими своих прав. Планируется предусмотреть детализацию требований к раскрытию информации о деятельности КПК, а также введение ограничений, препятствующих возможным злоупотреблениям со стороны отдельных лиц, входящих в органы управления КПК, что должно сформировать у членов КПК понимание основных прав и обязанностей, связанных с членством в КПК, и ответственное отношение к их исполнению.

Через развитие механизмов управления КПК планируется повысить вовлеченность членов (пайщиков) в деятельность КПК, а также повысить уровень понимания ими ответственности, что в том числе будет способствовать снижению рисков и популяризации КПК.

Через развитие механизмов управления КПК планируется повысить вовлеченность членов (пайщиков) в деятельность КПК, а также повысить уровень понимания ими ответственности, что в том числе будет способствовать снижению рисков и популяризации КПК.

¹ Исследование потребительского поведения на рынке кредитных кооперативов, проведенное в 2016 году ЗАО «Национальное агентство финансовых исследований» по заказу Банка России.

² Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. – www.cbr.ru/finmarkets/files/development/onrfr_2016-18.pdf, стр. 68.

В целях исключения возможности проведения формальных общих собраний членов КПК, а также для вовлечения членов в деятельность по управлению КПК предлагается совершенствование российского законодательства в части порядка проведения общих собраний членов КПК в форме собрания уполномоченных. Так, предлагается разрешить проводить общие собрания в форме собрания уполномоченных только через два года после создания КПК, при этом такие собрания будут признаваться легитимными при участии не менее двух третей уполномоченных. Также необходимо введение ограничения на количество членов, от которых избирается один уполномоченный, – для КПК с числом членов менее 3 тыс. оно не может быть более 150 физических и (или) юридических лиц, а для КПК с числом членов более 3 тыс. оно не может превышать 250 физических и (или) юридических лиц. При этом необходимо, чтобы решения, принимаемые общими собраниями уполномоченных, действительно отражали интересы членов КПК, чтобы уполномоченные при подготовке к проведению общего собрания уполномоченных выясняли мнение членов КПК, а по его результатам доводили до них результаты голосования и объясняли решения, принятые на общих собраниях уполномоченных.

Кроме того, немаловажным является решение вопроса определения уполномоченного. Должны ли уполномоченные назначаться общим собранием единым списком или они могут определяться отдельной группой членов кредитного кооператива? На какой срок они должны назначаться и должно ли в отношении них вводиться требование по ротации?

В целях расширения участия членов КПК в деятельности КПК предлагается рассмотреть вопрос о возможности проведения общих собраний с участием всех членов КПК, но поэтапно в каждом из отделений КПК, чтобы общее решение принималось на основании обобщенных данных по результатам голосования в каждом из отделений. Данный способ может позволить большим КПК, имеющим филиальную сеть, проводить общие собрания с участием всех членов КПК, тогда как сейчас такие собра-

ния провести практически невозможно. Кроме того, что наиболее важно, данный способ голосования позволит каждому члену кредитного кооператива лучше понимать процессы, происходящие в кредитном кооперативе, и сохранит принцип общности его членов.

Также необходимо совершенствование порядка проведения общих собраний членов кредитных кооперативов с учетом современных информационных и коммуникационных технологий, таких как дистанционное участие в общем собрании членов кредитного кооператива, голосование по опросным листам, размещаемым в личных кабинетах членов кредитного кооператива.

Кроме совершенствования порядка проведения общих собраний необходимо совершенствование их информационной наполняемости.

При проведении ежегодных общих собраний до членов кредитного кооператива должна доводиться информация:

- о результатах деятельности кредитного кооператива – не только в виде сухих данных годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, а с добавлением пояснений правления кредитного кооператива и контрольно-ревизионного органа кредитного кооператива;
- о результатах проверок, проведенных в кредитном кооперативе, – как со стороны СРО, так и со стороны Банка России;
- о получаемых кредитным кооперативом предписаниях и результатах их выполнения.

При этом СРО и Банк России должны обладать правом участия в общих собраниях, выносить на повестку дня дополнительные вопросы, имеющие существенное значение для членов кредитного кооператива, в том числе о переизбрании органов управления кредитного кооператива.

В случае недобросовестного информирования членов кредитного кооператива со стороны руководства кредитного кооператива о фактической ситуации в кредитном кооперативе (при наличии оснований) СРО и Банку России необходимо на общем собрании членов кредитного кооператива сообщать о соответствующих на-

рушениях и доводить необходимую информацию до его членов, а также обладать правом вето по решениям, которые приведут к ущемлению прав членов кредитного кооператива или ухудшат финансовое положение кредитного кооператива. Одновременно с повышением вовлеченности членов кредитных кооперативов в деятельность кредитных кооперативов и уточнением порядка их участия в общих собраниях следует провести ревизию вопросов, которые относятся к исключительной компетенции общего собрания, и законодательно позволить решением общего собрания отнести часть вопросов, которые требуют оперативного решения, но при этом не имеют существенного значения для кредитного кооператива, на уровень правления кредитного кооператива.

Так, например, целесообразно разграничить между правлением и общим собранием полномочия по порядку привлечения и выдачи займов кредитным кооперативом. За общим собранием предлагается оставить право утверждения положения о порядке и об условиях привлечения денежных средств членов кредитного кооператива и положения о порядке предоставления займов членам кредитного кооператива, определяющих общие подходы выдачи и привлечения кредитным кооперативом денежных средств, а установление размера процентов за пользование денежными средствами передать правлению кредитного кооператива, что позволит кредитному кооперативу более оперативно принимать решения в зависимости от конъюнктуры рынка, в том числе в случае изменения макроэкономических показателей, возможностей кредитного кооператива и потребностей членов кредитного кооператива. Такое изменение необходимо в отношении КПК, так как в отношении СКПК данный подход уже реализован.

В отношении СКПК необходима передача от общего собрания правлению полномочий по принятию решения о передаче временно свободного остатка фонда финансовой взаимопомощи в СКПК второго уровня, на хранение в банк или приобретение государственных или муниципальных ценных бумаг.

Вопросы для обсуждения:

1. По какому принципу должны определяться уполномоченные?

2. Каково максимальное количество членов кредитного кооператива, которых может представлять уполномоченный при проведении общих собраний членов в форме собрания уполномоченных?

3. Возможно ли проведение поэтапных общих собраний кредитных кооперативов, с помощью современных технологий, через дистанционное участие в общем собрании, голосование по опросным листам, размещаемым в личных кабинетах?

4. Необходимо ли наделять СРО и Банк России дополнительными правами по участию в общих собраниях?

5. Необходимо ли расширение полномочий правления и иных органов кредитного кооператива? Каким образом вы предлагаете повысить уровень ответственности членов правления?

2.2. Субсидиарная ответственность

Выполнение пайщиком своих обязанностей

Участие члена кредитного кооператива в его деятельности, помимо возможности получения услуг на определенных условиях, предусматривает несение членом кредитного кооператива субсидиарной ответственности по обязательствам кредитного кооператива, о которой, как говорилось выше, 79% граждан практически ничего не известно, а для граждан финансово более грамотных, осведомленных о данной ответственности, она является отпугивающим фактором для участия в кредитном кооперативе.

Требование о субсидиарной ответственности членов финансовой организации характерно также для обществ взаимного страхования, которые, как и кредитные кооперативы, используют организационно-правовую форму потребительского общества. В остальных финансо-

вых организациях члены (учредители), а также потребители их услуг не несут субсидиарной ответственности по обязательствам финансовых организаций. Механизм субсидиарной ответственности реализуется в отношении контролирующей организацию лиц.

Практика реализации субсидиарной ответственности неоднозначна: в отношении коммерческих организаций она сложно доказуема, а в отношении кредитных кооперативов – практически не работает. Хотя законодательство и устанавливает данную ответственность, а уставы кредитных кооперативов должны определять порядок ее реализации, при практическом применении данная норма не показала свою эффективность. Случаи реализации этого механизма единичны, а успешно реализованных случаев привлечения членов кредитных кооперативов к субсидиарной ответственности и погашения всех обязательств кредитного кооператива российская практика не знает.

Учитывая, что норма о субсидиарной ответственности фактически не работает, она требует переосмысления в целях поиска возможности погашения обязательств, возникающих у кредитных кооперативов, иными способами.

Одним из таких способов должна стать создаваемая в рамках реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов единая система гарантирования сохранности личных сбережений на рынке кредитной кооперации. Однако данная система не обеспечивает возможность восстановления финансовой устойчивости финансовой организации, не предусматривает гарантирование всех обязательств, что определяет необходимость изыскания дополнительных способов обеспечения исполнения обязательств.

Способом совершенствования механизма субсидиарной ответственности может быть привлечение к ней не всех членов кредитных кооперативов. Например, сейчас при банкротстве кредитного кооператива в общей группе лиц, привлекаемых к субсидиарной ответственности, будут те, кто размещал свои личные сбережения в кредитном кооперативе и теперь не может их вернуть, а также руководитель кре-

дитного кооператива, из-за неправомерных действий которого кредитный кооператив был доведен до банкротства, или члены кредитного кооператива, несвоевременно или не полностью выполняющие свои обязательства, по которым кредитный кооператив вынужден формировать резервы на возможные потери по займам и получать убытки по итогам года.

Кроме того, возможно введение субсидиарной ответственности только для отдельных категорий членов кредитного кооператива, например для тех, которые являются его заемщиками и создают возможный риск убытков в случае невыполнения своих обязательств. При этом предполагается освободить от ответственности тех членов, которые только размещают личные сбережения в кредитном кооперативе. Аналогичный порядок установлен Законом № 193-ФЗ, в соответствии с которым убытки, образовавшиеся по итогам года, распределяются только между членами кредитного кооператива, имеющими право на получение займа в кредитном кооперативе, а ассоциированные члены кредитного кооператива, которые могут только предоставлять займы кредитному кооперативу, освобождены от данной ответственности.

Помимо решения проблемы выполнения обязательств кредитного кооператива в случае недостаточности имущества, необходимо упростить механизм покрытия убытков, возникших в кредитном кооперативе по результатам финансового года, которые члены кредитного кооператива обязаны покрыть³. Данный механизм заключается в том, что проведение общего собрания членов кредитного кооператива по итогам финансового года с целью установления дополнительного взноса является длительной (необходимо минимум за месяц уведомить членов кредитного кооператива о проведении общего собрания), непопулярной процедурой (как правило, граждане не готовы вносить дополнительные средства, даже незначительные и не сопоставимые с размером сберегаемых средств), а также малоэффективен, поскольку несет значительные издержки, связанные с проведением общего собрания членов кре-

³ Статья 123.3 Гражданского кодекса Российской Федерации.

дитного кооператива, уведомлением членов кредитного кооператива о принятом решении общего собрания и администрированием обязательств и поступающих средств.

Куда более быстрым способом покрытия убытка, образовавшегося по итогам финансового года, является использование средств резервного фонда. Однако его использование возможно только до определенного размера – минимально допустимого размера норматива резервного фонда. В случае полного использования резервного фонда на покрытие убытков необходимо проводить общее собрание и собирать дополнительные взносы на формирование резервного фонда, что в краткие сроки достаточно проблематично, но необходимо для соблюдения установленных финансовых нормативов. Пополнение резервного фонда из других источников не допускается Законом № 190-ФЗ, хотя могло бы осуществляться за счет паевого или иных фондов кредитного кооператива.

При этом острота вопроса усиливается ввиду перехода кредитных кооперативов на отраслевые стандарты бухгалтерского учета, разработанные с учетом международных стандартов финансовой отчетности⁴, согласно которым членские взносы, поступающие в кредитный кооператив на покрытие его расходов, не будут учитываться как прочие внереализационные доходы и будут отражаться как источник покрытия сформировавшегося убытка, тем самым делая финансовый результат кредитного кооператива более негативным по сравнению с финансовым результатом, определенным по действующим стандартам бухгалтерского учета.

Следует учитывать, что финансовый результат кредитного кооператива определяется по итогам финансового года, а структура членов кредитного кооператива может изменяться: одни члены воспользовались услугой и вышли из кооператива, другие продолжают оставаться его членами, хотя активно не пользовались услугами кредитного кооператива. Таким образом, в случае, если по результатам финансового года членам кредитного кооператива необхо-

димо вносить дополнительные взносы, первые освобождаются от данной ответственности, а вторые ее несут. Кроме того, право члена кредитного кооператива забирать паенакопления порождает дополнительный риск для кредитного кооператива. Так, в случае возникновения затруднительной ситуации у кредитного кооператива члены кредитного кооператива, выходящие из него и забирающие не только личные сбережения, но и паенакопления, только ухудшают платежеспособность кредитного кооператива.

Решением этой проблемы может стать ограничение прав членов кредитного кооператива на изъятие паенакоплений в случае, если показатель достаточности капитала кредитного кооператива снижается до определенного уровня, или возникновения по итогам промежуточной финансовой отчетности убытка, а также расширение обязательств по уплате дополнительных взносов на покрытие убытков или привлечение к субсидиарной ответственности лиц, которые были членами кредитного кооператива в период возникновения убытков, но вышли из него до формирования финансового результата.

Вопросы для обсуждения:

- 1. Какой механизм субсидиарной ответственности наиболее предпочтителен для кредитных кооперативов?*
- 2. За счет каких источников оптимально покрывать убытки кредитного кооператива в случае недостаточного размера резервного фонда?*
- 3. Возможно ли ограничение прав членов кредитного кооператива на изъятие паенакоплений в случае ухудшения финансового положения кредитного кооператива?*
- 4. Возможно ли ограничение сроков для членов кредитного кооператива на выход из кредитного кооператива или сохранение за вышедшими из кредитного кооператива членами субсидиарной ответственности по убыткам, возникшим в период их членства в кредитном кооперативе?*

⁴ МСФО (IAS) 1 «Представление финансовой отчетности».

3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ КРЕДИТНОЙ КООПЕРАЦИИ

Системы гарантирования и стабилизации

В рамках реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов, предусматривающих в среднесрочном периоде совершенствование механизма имущественной ответственности СРО КПК по обязательствам перед членами КПК, разработан проект Концепции системы гарантирования сохранности личных сбережений в сфере кредитной кооперации (далее – Система гарантирования), которой был посвящен консультативный доклад Банка России «Развитие системы гарантирования на рынке кредитной кооперации»¹.

Ожидаемым результатом создания Системы гарантирования членов КПК станет повышение доверия населения к рынку КПК и укрепление их финансовой устойчивости. Вследствие создания Системы гарантирования пайщики кредитных кооперативов, включая социально незащищенные категории, получают возможность сберегать свои средства без существенных рисков их потерь. Это создаст условия для увеличения объемов средств, привлекаемых на финансовый рынок через КПК, увеличит приток новых членов КПК и повысит доверие граждан к кредитной кооперации и финансовой системе целом.

Следует особо отметить, что созданию Системы гарантирования должны предшествовать надзорные мероприятия Банка России и СРО КПК, направленные на очищение рынка кредитной кооперации путем пресечения недобросовестной практики и выведения с рынка нежизнеспособных игроков.

Система гарантирования предусматривает обеспечение имущественной ответственности КПК перед своими членами, и в случае успешности ее реализации может быть дополнена участием СКПК. Создание самостоятельной

аналогичной системы для СКПК проблематично ввиду сложности достижения ею экономической эффективности, поскольку СКПК суммарно аккумулируют средства физических лиц в размере 12,6% от объемов, привлекаемых КПК.

Целью создаваемой Системы гарантирования является осуществление выплат членам КПК в случае банкротства КПК, не предусматривающее механизмов санации КПК или иных способов предотвращения их банкротства, которые позволили бы сохранить КПК. Сохранение КПК в сложной ситуации во многом зависит от осознанного и грамотного поведения всех членов КПК, готовых к возможным финансовым потерям имеющихся средств, размещенных в КПК, или внесению дополнительных взносов. Такая ситуация на практике встречается не часто, поскольку отдельные члены КПК, преследуя индивидуальные цели сохранения личных средств, инициируют банкротство КПК.

Введение дополнительных механизмов оказания финансовой поддержки КПК на ранних этапах выявления у них признаков банкротства может в ряде случаев предотвратить или минимизировать появление проблем у КПК и не допустить банкротство КПК, что, в свою очередь, будет способствовать сохранению средств Системы гарантирования.

В связи с этим профессиональным сообществом КПК было сформулировано предложение по созданию Системы стабилизации КПК на уровне каждой СРО КПК посредством формирования и использования средств стабилизационных фондов.

Стабилизационные фонды предлагается формировать за счет средств компенсационных фондов СРО КПК, которые планируется направлять в Систему гарантирования не полностью, а только в размере 50%. Оставшиеся 50% стали бы основой для создания стабилизационных фондов СРО КПК, которые в дальнейшем пополнялись бы целевыми взносами КПК.

¹ http://cbr.ru/analytics/ppc/Consultation_Paper_170726.pdf.

Сформированные таким образом стабилизационные фонды СРО КПК могли бы оказать финансовую поддержку КПК на ранних этапах выявления у них признаков банкротства. Финансовая поддержка КПК будет осуществляться в форме стабилизационных займов, которые будут предоставляться членам СРО КПК на условиях возвратности, платности, срочности в рамках финансовой помощи при реализации плана восстановления платежеспособности КПК. Распоряжаться средствами стабилизационного фонда СРО КПК будет ее постоянно действующий коллегиальный орган управления в соответствии с внутренним стандартом и нормативными актами Банка России.

Сумма стабилизационного займа из стабилизационного фонда в отношении одного члена СРО не должна превышать 10% средств стабилизационного фонда на дату принятия решения о его предоставлении. При этом в каждой СРО КПК будет формироваться и расходоваться самостоятельный стабилизационный фонд, размер и условия выплаты из которого могут выполнять функцию качественного конкурентного преимущества той или иной СРО КПК, являясь потенциальной помощью в случае наступления финансового затруднения.

Одновременно с этим предлагается рассматривать стабилизационные займы, которые носят долгосрочный характер, как источник пополнения капитала КПК по аналогии с субординированными кредитами у кредитных организаций, учитывать их при расчете финансового норматива паевого фонда КПК (ФН4) и не учитывать при расчете финансового норматива, ограничивающего привлечение денежных средств от лиц, не являющихся членами КПК (ФН5).

Необходимо отметить, что заем из стабилизационного фонда в ряде случаев не сможет привести к улучшению финансовой ситуации, лишь дав КПК дополнительную отсрочку от неминуемого банкротства. Учитывая трудности,

накопившиеся в ряде КПК, в том числе вызванные большой долей просроченной задолженности, создание Системы стабилизации КПК, даже при условии перечисления в стабилизационные фонды всего объема сформированных СРО КПК компенсационных фондов, не дает гарантии того, что большая часть нуждающихся в поддержке КПК продолжит свою дальнейшую деятельность.

Одновременно с рассмотрением вопросов о создании Системы гарантирования и Системы стабилизации КПК следует учитывать возможности развития системы страхования в кредитной кооперации, которая могла бы дополнять Систему гарантирования сверх лимита гарантируемой суммы, а также обеспечивать покрытие иных рисков, возникающих в деятельности кредитных кооперативов. При этом необходимо учитывать, что кредитными кооперативами уже создано пять обществ взаимного страхования, которые осуществляют страхование как рисков имущественной ответственности кредитных кооперативов перед членами, так и рисков невозврата займов членами кредитных кооперативов.

Вопросы для обсуждения:

1. *Насколько необходимо и своевременно создание систем гарантирования и стабилизации КПК?*
2. *Какова необходимость для КПК, в том числе ввиду ограниченности первоначального источника формирования, нести дополнительные издержки?*
3. *Возможно ли построение систем гарантирования и стабилизации КПК независимо друг от друга? Возможно ли их одновременное и поэтапное создание?*
4. *Кто должен управлять стабилизационными фондами – каждая СРО КПК самостоятельно или единый орган?*

4. РИСКИ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ

Финансовые нормативы: какими они должны быть и как их считать

Финансовая устойчивость кредитных кооперативов во многом зависит от пруденциальных требований, правильности расчета финансовых нормативов и точности их соблюдения. От нахождения точки равновесия финансовых нормативов зависит способность кредитных кооперативов предотвращать риски и сохранять возможности для осуществления своей деятельности с соблюдением финансовой эффективности.

Финансовый норматив состоит из двух элементов: расчетной базы, которая определяет конкретные показатели, соотносимые с показателем риска, и значения норматива, являющегося гранью допустимого риска.

С учетом российской практики можно выделить несколько следующих способов установления финансовых нормативов для кредитных кооперативов.

1. Способ, при котором финансовые нормативы устанавливаются на уровне федерального закона. Плюсами данного способа является его долгосрочный целевой ориентир для кредитных кооперативов и высокая легитимность, а недостатком – отсутствие возможности оперативно корректировать финансовые нормативы с учетом возникающих изменений и сложности нахождения консенсуса по финансовым нормативам при наличии большого количества сторон, вовлеченных в процесс принятия решения. Такой способ был характерен для КПК до 2016 года¹ и будет введен для СКПК в июне 2018 года².

2. Способ, когда финансовые нормативы утверждаются Банком России. Плюсами данного способа является перенос центра принятия решения в Банк России, обладающий всей полнотой информации, необходимой для принятия объективного решения, и сокращение сроков изменения финансовых нормативов в случае макроэкономических или конъюнктурных изменений. В таком случае значение нормативов устанавливается нормативным актом, утвержденным Советом директоров Банка России. Такой способ в настоящее время реализован в отношении кредитных и микрофинансовых организаций.

3. Смешанный способ, сочетающий в себе описанные способы, когда определенная часть финансового норматива, например расчетная база, устанавливается на законодательном уровне, а числовое значение устанавливается нормативным актом Банка России. Данный способ с 2016 года реализуется в отношении КПК³ и сочетает плюсы и минусы различных способов. В случае применения действующего способа установления нормативов КПК плюсом является более долгосрочный целевой ориентир расчетной базы нормативов, что, с другой стороны, является и минусом, так как не позволяет оперативно его менять⁴.

4. Способ, при котором финансовые нормативы устанавливаются профессиональным сообществом через реализацию норм Федерального закона от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», наделяющих СРО кредитных

¹ До вступления в силу Федерального закона от 29.06.2015 № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

² Со вступлением в силу подпункта «в» пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 20.04.2015 № 99-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации».

³ Со вступлением в силу подпункта «а» пункта 2 статьи 15 Федерального закона от 29.06.2015 № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и Указания Банка России от 28.12.2015 № 3916-У «О числовых значениях и порядке расчета финансовых нормативов кредитных потребительских кооперативов».

⁴ В Инструкцию Банка России от 3.12.2012 № 139-И «Об обязательных нормативах банков» с момента ее издания было внесено 14 изменений.

кооперативов правом устанавливать базовые стандарты, которые обязательны к применению всеми кредитными кооперативами в зависимости от членства в СРО. Плюсами данного способа является наибольшая гибкость и учет мнения кредитных кооперативов при установлении финансовых нормативов, недостатком – риск того, что устанавливаемые требования не будут учитывать факторы финансовой стабильности, а надзор за их соблюдением будет осуществляться только СРО.

5. Самостоятельный способ, когда финансовые нормативы определяются кредитным кооперативом самостоятельно на общем собрании, как это в настоящее время предусмотрено у СКПК⁵ и было ранее у кредитных кооперативов в соответствии с Законом № 117-ФЗ⁶. Недостатком данного способа стало отсутствие у многих кредитных кооперативов желания вводить самоограничение и устанавливать значения финансовых нормативов, позволяющие минимизировать реальные риски.

До принятия Закона № 190-ФЗ, определившего восемь обязательных финансовых нормативов для КПК, не было единого набора финансовых показателей, используемых КПК. Наиболее продуманной системой раннего выявления рисков являлся программный комплекс PEARLS MS⁷, разработанный Лигой кредитных союзов на основе международной системы финансовых коэффициентов PEARLS, разработанной Всемирным Советом Кредитных Союзов⁸ и применяемой на практике во многих странах мира.

В настоящее время в отношении КПК используются восемь финансовых нормативов⁹,

⁵ Пункт 11 статьи 40.1 Закона № 193-ФЗ.

⁶ Пункт 3 статьи 20 Федерального закона от 7.08.2001 № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан».

⁷ А.А. Соломкин «Защита личных сбережений», Экономическая политика России – XXI век, август, 2008 год.

⁸ PEARLS Monitoring System, World Council of Credit Unions Toolkit Series, October 2002.

⁹ Указание Банка России от 28.12.2015 № 3916-У «О числовых значениях и порядке расчета финансовых нормативов кредитных потребительских кооперативов» и Указание Банка России от 27.02.2017 N 4299-У «О числовом значении финансового норматива и порядке расчета финансовых нормативов сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов», которое вступает в силу 1 июня 2018 года.

на примере которых можно рассмотреть основные риски, возникающие у КПК.

Норматив ФН1¹⁰ – норматив достаточности резервного фонда.

Норматив необходим для оценки возможности КПК покрывать убытки и непредвиденные расходы. Использование резервного фонда по итогам финансового года позволяет покрывать убытки КПК, не прибегая к дополнительным взносам от членов КПК.

В случае если у КПК не было достаточно запаса резервного фонда, выполнение требования о покрытии образовавшегося убытка средствами резервного фонда ставит КПК в ситуацию автоматического нарушения финансового норматива ФН1 ввиду уменьшения размера резервного фонда ниже предельного установленного значения, что провоцирует применение в отношении КПК надзорных действий со стороны СРО КПК или Банка России.

Как правило, в КПК направляется предписание с указанием срока восстановления финансового норматива в зависимости от ситуации, складывающейся в КПК. Вариативность надзорных мер может также предусматривать привлечение к административной ответственности, применение мер по предупреждению банкротства в случае неоднократности нарушения финансовых нормативов.

Альтернативным способом может стать установление нормы, определяющей сроки восстановления финансового норматива в случае использования резервного фонда на покрытие убытков КПК, не предусматривающей негативных последствий для КПК.

Дополнительной проблемой в использовании финансового норматива ФН1 является его привязка к размеру привлеченных средств от членов КПК, что не позволяет учитывать все риски, так как КПК должен обеспечивать возврат средств не только членам КПК, но и выполнять обязательства перед иными сторонами.

Так, в случае если КПК не имеет привлеченных средств от своих членов, например осуществляет свою деятельность за счет паевого

¹⁰ Соотношение величины резервного фонда и общего размера задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с привлечением кредитным кооперативом денежных средств от членов кредитного кооператива (пайщиков) (пункт 1 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

фонда или привлеченных кредитов, он может не иметь резервного фонда, что будет соответствовать норме закона, но при этом КПК не будет защищен от обязательств, возникающих перед внешними кредиторами, и не сможет оперативно покрывать возможные убытки.

Норматив ФН1 в целях большей объективности следует рассматривать в совокупности с нормативом ФН4¹¹ – нормативом покрытия привлеченных средств паевым фондом (у КПК выступает аналогом собственного капитала), который также рассчитывается в зависимости от суммы привлеченных средств от членов КПК.

В совокупности эти нормативы выступают некоторым аналогом достаточности собственного капитала у КПК и направлены на уменьшение риска непокрытия привлеченных средств собственным капиталом (леверидж), только средства резервного фонда представляют собой ликвидные активы, которые оперативно могут быть направлены на покрытие обязательств, а средства паевого фонда используются для обеспечения основной деятельности, за счет них невозможно быстрое выполнение обязательств.

Однако с учетом международных стандартов финансовой отчетности¹² и рекомендаций Всемирного Совета Кредитных Союзов¹³ паевые взносы, которые могут быть изъяты членами КПК, не могут считаться капиталом.

При расчете норматива ФН4 возникает та же проблема, что и при расчете норматива ФН1, так как он не учитывает иных обязательств, кроме средств, привлеченных от членов КПК, и требует совершенствования. Такой расчетной базой, которая могла бы стать заменой портфелю средств, привлеченных от членов КПК, мог бы стать фонд финансовой взаимопомощи, формируемый из части имущества КПК, в том числе из привлеченных средств членов КПК, иных денежных средств, и используемый для

предоставления займов членам КПК. Недостатком использования фонда финансовой взаимопомощи в качестве базы для расчета нормативов является неопределенность его правового статуса ввиду отсутствия порядка его формирования и выделения в бухгалтерском учете.

При определении собственного капитала КПК, используемого в качестве базы для расчета финансовых нормативов, возможно включение в него помимо резервного и паевого фонда иных показателей, таких как нераспределенная прибыль, стабилизационные займы, о которых говорилось в разделе 3 Доклада, а также иных квазисубординированных займов (долгосрочные займы, предоставляемые КПК в рамках реализации государственных или муниципальных программ, либо предоставляемые КПК, объединяющему своих членов по профессиональному принципу, профсоюзной организацией или организацией, являющейся основным работодателем для членов КПК).

Норматив ФН2¹⁴ – норматив риска на одного сберегателя или аффилированную группу. Показывает зависимость КПК от одного сберегателя и (или) аффилированной группы и предотвращает риск потери ликвидности КПК в случае изменения финансового поведения указанных лиц.

Данный норматив достаточно уникален и не имеет аналогов у других финансовых организаций. Норматив ФН2 направлен на обеспечение принципа кооперативной общности и ограничение построения под видом некоммерческой организации бизнес-модели, работающей за счет средств аффилированной группы лиц и выводящей получаемую прибыль в виде повышенной процентной ставки по привлекаемым средствам.

На практике у ряда КПК, основанных на принципе профессиональной общности, возникают сложности с соблюдением данного финансового норматива, поскольку основным ис-

¹¹ Соотношение величины паевого фонда кредитного кооператива и размера задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с привлечением кредитным кооперативом денежных средств от членов кредитного кооператива (пайщиков) (пункт 4 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

¹² МСФО (IAS) 32 «Финансовые инструменты: представление информации».

¹³ «Примерное Регулирование для Кредитных союзов», Всемирный Совет Кредитных Союзов, февраль, 2008 года.

¹⁴ Соотношение размера задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с привлечением денежных средств от одного члена кредитного кооператива (пайщика) и (или) нескольких членов кредитного кооператива (пайщиков), являющихся аффилированными лицами, и общего размера задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с привлечением кредитным кооперативом денежных средств от членов кредитного кооператива (пайщиков) (пункт 2 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

точником средств для КПК являются средства профсоюзной организации или организации, на основе которой был создан КПК, являющейся основным работодателем для членов КПК. Поскольку такие крупные займы не являются рыночными, а имеют социальный характер, возможно расширение перечня исключений для КПК, основанных на принципе профессиональной общности, по аналогии с тем, как это сделано в отношении КПК с числом членов не больше 200, которые могут на общем собрании КПК одобрить договоры, в последующем не учитывающиеся при расчете финансового норматива. Если договор займа с профсоюзной организацией или организацией, на основе которой был создан КПК, предусматривает условие о том, что в случае банкротства КПК требование по этому займу удовлетворяется после полного удовлетворения требований всех иных кредиторов, то такой заем можно учитывать как субординированный при расчете финансового норматива ФН4.

Норматив ФНЗ¹⁵ – норматив риска на одного заемщика или аффилированную группу.

Норматив показывает риск концентрации портфеля займов на одном заемщике и (или) аффилированной группе. Указанный норматив ставит КПК в зависимость от заемщика и его финансового положения, а также позволяет избежать вывода капитала из КПК через лиц, аффилированных с руководством КПК.

Данный норматив имеет аналог у кредитных организаций (Н6), отличительная особенность которого в том, что максимальный размер займа (кредита) соотносится с капиталом кредитной организации, а не с портфелем предоставленных займов. Данное отличие объясняется тем, что у кредитных организаций норматив определяет риск покрытия убытков самого крупного кредита собственным капиталом, а в КПК определяется его концентрация в портфеле займов, что позволяет нормати-

ву выполнять двойную функцию – предотвращения финансовой зависимости от платежной дисциплины крупнейшего заемщика и обеспечения принципа равенства членов КПК при получении финансовых услуг.

Следует обратить внимание на несовершенство нормативов ФН2 и ФН3 в части понятия «аффилированные лица», предполагающего лишь признание таковыми лиц, способных оказывать влияние на деятельность юридических или физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, тогда как понятие «связанные лица», используемое в отношении кредитных организаций и в международных стандартах финансовой отчетности¹⁶, существенно шире.

Кроме того, на практике часто встречается заблуждение, что под аффилированными лицами необходимо понимать лиц, аффилированных с руководством КПК, а не всех членов КПК, аффилированных между собой. В отношении КПК отсутствует специальный норматив, выделяющий концентрацию риска на лиц, аффилированных с руководством КПК, тогда как у кредитных организаций есть соответствующий норматив риска по инсайдерам кредитной организации (Н10.1). Введение аналогичного норматива для КПК может рассматриваться как с положительной точки зрения ввиду возможности злоупотребления правом руководства КПК, так и с отрицательной, поскольку может повлечь за собой отказ членов КПК занимать должности в руководстве КПК или назначение номинальных руководителей по причине наложения на них ограничений на возможность участия в финансовой взаимопомощи, ради которой и создаются КПК. При этом члены КПК, занимающие должности в руководстве КПК, оказываются в неравных условиях по сравнению с остальными членами КПК по степени возможности получения услуг от КПК. Тем самым подавляется инициатива, что может привести к еще большим проблемам в кредитной кооперации.

¹⁵ Соотношение размера задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с предоставлением займа (займов) одному члену кредитного кооператива (пайщику) и (или) нескольким членам кредитного кооператива (пайщикам), являющимся аффилированными лицами, и общего размера задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с предоставлением займов кредитным кооперативом (пункт 3 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

¹⁶ МСФО (IAS) 24 «Раскрытие информации о связанных сторонах».

Норматив ФН5¹⁷ – норматив зависимости от внешних кредиторов.

Норматив показывает риск зависимости КПК от внешних кредиторов по отношению к внутренним кредиторам и в большей степени направлен на сохранение цели создания КПК как института финансовой взаимопомощи и на ограничение участия в деятельности КПК лиц, не являющихся его членами.

Норматив ФН6¹⁸ – норматив риска на КПК второго уровня.

Норматив показывает максимальный размер займа, предоставляемого КПК второго уровня. Данный норматив выполняет функцию специального норматива по отношению к нормативу ФН3 и учитывает особенность КПК второго уровня, являющегося специально созданным институтом финансовой взаимопомощи для КПК.

Норматив ФН7¹⁹ – норматив направления средств на непрофильную деятельность.

Норматив ограничивает направление средств КПК не на основные цели и показывает риск перехода в непрофильную деятельность или вывода активов.

Практика реализации норматива показала несовершенство набора показателей, используемых в расчетной базе норматива. Так, набор показателей, относимых к основному виду деятельности и размещению временно свободных средств, не включает остатки на депозитных счетах в кредитных организациях и закладные,

а сопоставление данных показателей с привлеченными средствами не столь эффективно, как сопоставление с фондом финансовой взаимопомощи.

Норматив ФН8²⁰ – норматив общей ликвидности.

Данный норматив является новым для КПК и имеет поэтапные сроки введения. Так, для КПК действует переходный период постепенного введения норматива (полностью вступает в силу с января 2018 года²¹), для СКПК норматив вводится с июня 2018 года²².

Кроме того, следует учитывать специфику кредитных кооперативов, которая строится на принципах общности членов кредитных кооперативов, позволяющей вести более предсказуемую политику по привлечению и выдаче средств своим членам и минимизировать риск ликвидности.

При этом, учитывая, что основу портфелей займов кредитных кооперативов составляют займы со сроком менее года, рассчитывать ликвидность только по годовому показателю нерепрезентативно, и требуется разработка методики расчета ликвидности в среднесрочном или краткосрочном периоде.

Например, в соответствии рекомендациями Всемирного Совета Кредитных Союзов²³ кредитный кооператив должен хранить по меньшей мере 15% привлеченных средств членов в ликвидных активах или на депозитных счетах до востребования в целях обеспечения достаточной ликвидности для изъятия паевых взносов или сбережений, выплат по внешним займам, кредитования и покрытия операционных расходов.

¹⁷ Соотношение задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с привлечением кредитным кооперативом займов и кредитов от юридических лиц, не являющихся его членами (пайщиками), и общего размера задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с привлечением кредитным кооперативом денежных средств от членов кредитного кооператива (пайщиков) (пункт 5 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

¹⁸ Соотношение задолженности по сумме основного долга, образовавшейся в связи с предоставлением займов кредитному кооперативу второго уровня, и части пассивов кредитного кооператива, включающей в себя паевой фонд кредитного кооператива и привлеченные денежные средства кредитного кооператива (пункт 6 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

¹⁹ Соотношение части активов кредитного кооператива, включающей в себя денежные средства, средства, размещенные в государственные и муниципальные ценные бумаги, задолженность по сумме основного долга, образовавшуюся в связи с предоставлением займов кредитным кооперативом, и общего размера денежных средств, привлеченных кредитным кооперативом (пункт 7 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

²⁰ Соотношение суммы денежных требований кредитного кооператива, срок платежа по которым наступает в течение двенадцати месяцев, и суммы денежных обязательств кредитного кооператива, срок погашения по которым наступает в течение двенадцати месяцев (пункт 8 части 4 статьи 6 Закона № 190-ФЗ).

²¹ Пункт 1.16 Указания Банка России от 28.12.2015 № 3916-У «О числовых значениях и порядке расчета финансовых нормативов кредитных потребительских кооперативов».

²² Указание Банка России от 27.02.2017 № 4299-У «О числовом значении финансового норматива и порядке расчета финансовых нормативов сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов».

²³ «Примерное Регулирование для Кредитных Союзов», Всемирный Совет Кредитных Союзов, февраль, 2008 года.

Вопросы для обсуждения:

1. Финансовые нормативы для кредитных кооперативов должны быть установлены федеральными законами, нормативными актами Банка России, стандартами СРО или иным способом?

2. Требуется ли нормативно определять сроки приведения финансовых нормативов в соответствие с необходимыми значениями или следует руководствоваться индивидуальными условиями и устанавливать сроки в предписании?

3. От какой расчетной базы наиболее оптимально рассчитывать нормативы резервного и паевого фонда? Должны ли это быть привле-

ченные средства, активы или фонд финансовой взаимопомощи?

4. Необходимо ли устанавливать порядок определения фонда финансовой взаимопомощи?

5. При расчете финансовых нормативов ФН2 и ФН3 какую группу лиц лучше использовать – группу «аффилированных лиц» или группу «связанных лиц» и необходимо ли вводить норматив на инсайдеров?

6. Необходимо ли совершенствовать действующий финансовый норматив ликвидности или вводить дополнительный финансовый норматив среднесрочной ликвидности?

5. ПРОПОРЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К РЕГУЛИРОВАНИЮ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ

Какой риск важнее: финансовый или социальный?

Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов предусматривают совершенствование пропорционального регулирования, оптимизацию регуляторной 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 осуществляемых финансовых операций и рисков, сопутствующих деятельности финансовых посредников.

Отличительной чертой кредитной кооперации является то, что пропорциональные подходы к регулированию и надзору в отношении КПК начали реализовываться раньше других финансовых организаций. Так, принятый в 2009 году Закон № 190-ФЗ предполагал разграничение зон надзора за деятельностью КПК на основании количественного показателя – числа членов КПК. В отношении КПК, число членов которых превышает 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 упрощение процедур и требований 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); в отношении требования необходимости создания комитета по займам КПК – в случае, если число членов более 1000; в части необходимости проведения ежегодной обязательной аудиторской проверки бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности КПК – в случае, если число членов превышает 2000 человек.

Кроме количественного показателя – числа членов КПК – в регуляторных целях используется срок деятельности КПК. Так, для КПК, срок деятельности которых составляет менее двух лет, устанавливались пониженные значения финансовых нормативов.

В настоящее время пропорциональный подход в отношении КПК реализуется на тех же принципах, получив большую вариативность. Так, например, значения ряда финансовых нормативов для КПК зависят от количества членов КПК (до 200 членов, от 200 до 3000 членов и более 3000 членов).

В соответствии с международной практикой пропорциональный подход предполагает следование принципу соразмерности рисков и выгод с затратами на регулирование и надзор. Режимы регулирования и надзора должны быть дифференцированы и пропорциональны рискам, возникающим в зависимости от характера и специфики деятельности финансовой организации. Именно это является необходимым и достаточным условием целесообразности и эффективности действий регулятора. При этом введение избыточных регуляторных требований многократно увеличивает издержки и финансовой организации, и регулятора, тормозя рост развития финансового рынка.

Используемый в регуляторных целях показатель числа членов КПК не может всесторонне свидетельствовать о рисках КПК, поскольку оценивает риск только с социальной точки зрения – возможного количества членов КПК, интересы которых могут быть нарушены. При таком подходе не оценивается риск-профиль КПК, то есть на основании какой общности КПК осуществляет свою деятельность (о чем говорилось в разделе 1 Доклада), а также не оценивается риск с точки зрения объема средств, аккумулируемых кредитным кооперативом, например – в категории КПК, число членов (пайщиков) которых не превышает 200, активы

КПК в настоящее время составляют от 0 рублей до 947 млн рублей; в категории КПК, число членов (пайщиков) которых составляет более 200, но не превышает 3000, – от 49 тыс. рублей до 1,2 млрд рублей; а в категории КПК, число членов (пайщиков) которых составляет более 3000, – от 696 тыс. рублей до 4,4 млрд рублей. Также полностью исключается оценка риска в отношении иных лиц, не являющихся членами КПК, что вполне объясняется ограниченностью деятельности КПК в рамках оказания финансовой взаимопомощи только в интересах членов КПК.

Учитывая изложенное, реализация селективного подхода к регулированию и надзору за КПК на основании классификации КПК только по числу их членов не вполне соответствует возможным рискам и требует дополнения иными показателями.

При выработке пути возможного пропорционального регулирования в кредитной кооперации предлагается построить следующую систему взаимосвязанных показателей: субъект регулирования, объект регулирования, стадия жизненного цикла и надзорный орган.

В качестве субъекта регулирования выступает кредитный кооператив как объединение лиц, которые в рамках своей финансовой взаимопомощи выбрали тот или иной путь развития своего кредитного кооператива. В соответствии с этим мы попробуем сгруппировать кредитные кооперативы в зависимости от принципа их общности, количества членов, размера активов и объема предоставляемых займов.

Классификацию принципов общности КПК предлагается осуществить согласно разделу 1.1 Доклада, выделив территориальные, профессиональные, социальные и иные принципы общности. При этом значение количества членов кредитного кооператива будет преобладающим для определения регуляторной группы, остальные показатели будут являться вспомогательными для уточнения риск-группы.

Регуляторную группу предлагается оставить на действующем уровне (до 200 членов, от 200 до 3000 членов и более 3000 членов). При этом группа КПК с числом членов более 3000 будет

также являться поднадзорной Банку России, а КПК с меньшим числом членов будут находиться под надзором СРО КПК, но могут подпадать под надзор Банка России в случае попадания в высокую риск-группу в зависимости от принципа их общности, размера активов и объема предоставляемых займов.

Классификацию по размеру активов и объему предоставляемых займов предлагается осуществить по следующим размерам до 30 млн рублей, от 30 до 500 млн рублей и свыше 500 млн рублей.

В качестве объекта регулирования предлагается выделить следующие виды объектов регулирования, являющиеся ключевыми для кредитных кооперативов:

- члены кредитного кооператива (их права и обязанности);
- органы управления кредитного кооператива (их права и обязанности, а также предъявляемые к ним требования);
- финансовая взаимопомощь и иные услуги, предоставляемые кредитным кооперативом (ассортимент и особенности предоставления финансовых продуктов);
- финансовые нормативы (набор нормативов и их значения и частота контроля).

Стадии жизненного цикла в кредитном кооперативе можно разделить на следующие этапы:

- создание и получение правоспособности кредитного кооператива;
- становление кредитного кооператива;
- текущая деятельность кредитного кооператива;
- риск ключевых показателей;
- реорганизация;
- восстановление платежеспособности;
- ликвидация.

Контрольные органы можно разделить на следующие категории:

- Банк России;
- контрольный орган СРО;
- аудиторская организация или ревизионный союз;
- общее собрание, контрольно-ревизионный орган кредитного кооператива.

Вопросы для обсуждения:

1. Следует ли оставлять значение количества членов кредитного кооператива в качестве превалирующего для определения регуляторной группы кредитных кооперативов?

2. Необходимо ли вводить вспомогательные классификации по принципу общности, по размеру активов и объему предоставляемых займов для уточнения риск-группы кредитных кооперативов?

