

В. А. ЛУКАШЕВИЧ

Валентина Алексеевна ЛУКАШЕВИЧ — аспирантка кафедры банковского дела СПбГУЭФ.

Закончила Белорусский государственный институт народного хозяйства им. В. В. Куйбышева в 1981 г. по специальности финансы и кредит.

Более 25 лет преподавательской деятельности в Полесском государственном университете (Беларусь).

Автор 6 научных публикаций.

Область научной специализации — банковское дело; организация деятельности кредитных союзов.



НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ РАЗВИТИЯ КРЕДИТНЫХ СОЮЗОВ*

Экономическое развитие любого государства во многом зависит от состояния его финансовой системы, неотъемлемым элементом которой является сектор устойчивой кредитной кооперации, включающей в себя систему кредитных союзов. Создание такой системы возможно при условии наличия правового обеспечения, способного защитить интересы кредитных союзов и их пайщиков.

Всемирный совет кредитных союзов (WOCU) в 2000 г. издал постоянно обновляемый справочник — свод законов более 100 стран мира, и разработал образец закона, объединяющий в 13 главах 50 основных параметров безопасности, социальной значимости и разумности кредитных союзов [1]. Это такие главы, как: нормативно-правовое обеспечение; определение, принципы и цели деятельности; организация надзора и регулирование деятельности системы; условия членства; внутреннее управление и руководство; паи, фонды, депозиты учредителей и членов; условия предоставления ссуд; инвестиции капитала и условия размещения избыточных фондов; нормативы достаточности капитала; полномочия; объединения, их цели и функции; формирование централизованных финансовых ресурсов; организация защиты пая и депозита.

В России деятельность кредитных союзов регламентирована Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан (кредитных союзах)» [2]. Попытаемся проанализировать соответствие отдельных глав данного нормативного акта рекомендациям WOCU и определить направления его дальнейшего совершенствования.

В большинстве государств (Канаде, США, Великобритании, Ирландии, Польше, Латвии, Литве, Украине, Корее) кредитные союзы функционируют в правовом поле специальных законов; в Германии, Голландии, Австралии, Южной Африке — на основе банковского законодательства и общих норм права (конституции, гражданского кодекса); в третьей группе стран, в частности в России, Беларуси, Индии, Таиланде, Шри-Ланке, Кении, Танзании, юридическое регулирование оформлено законодательством о потребительской и кредитной кооперации, а вопросы организации и функционирования кредитных союзов оговариваются уставными нормами.

Таким образом, существует три подхода в правовом регулировании деятельности кредитных союзов, в каждом из которых видны положительные и отрицательные моменты. Например, возможность устанавливать правила деятельности на уровне устава позволяет самостоятельно регулировать вопросы членства, управления кредитным союзом, предоставления взаимной помощи в виде ссуд, контроля и др. Но одновременно такая степень свободы, особенно в условиях неразвитости системы, может стать источником различных нарушений. Банковское законодательство лишает кредитные союзы коллективного духа взаимопомощи, но обеспечивает соблюдение нормативов надежности. Законодательство о потребительской кооперации учитывает основные принципы кооперации, но не выделяет специфику и цели деятельности.

Важным аспектом правового регулирования деятельности является лицензирование. Получение лицензии на осуществление определенных видов операций кредитных союзов требует законодательство Великобритании

и Украины. В Германии, где кредитные союзы, по сути, являются банками, для их создания требуется лицензия Федерального объединения немецких народных банков и Райффайзенбанка (FBRB). Федеральный закон США определяет обязательное лицензирование объединений кредитных союзов. В Польше, Австралии, Корее, Танзании и Южной Африке закон предписывает обязательную регистрацию кредитных союзов на уровне правительства или министерства. В России предусмотрена государственная регистрация кредитных потребительских кооперативов граждан в порядке, определяемом законом о государственной регистрации юридических лиц.

Назначая орган, осуществляющий функции лицензирования, государство определяет его в качестве контролера за деятельностью с вытекающей отсюда ответственностью. Надзорные функции могут быть возложены на специально созданные в стране организации или же на универсальные финансово-контрольные органы. Например, в США — это Национальная администрация кредитных союзов (NCUA), в Великобритании — Министерство финансовых услуг (FSA), в Канаде и Японии — Министерство финансов, в Корее — Контрольная финансовая служба (FSC), в Таиланде — Министерство национального развития, в Латвии — Финансовая комиссия рынков капитала. Согласно законам Ирландии, Индии, России, Украины, Танзании, Шри-Ланки системой регулирования и наблюдения за кредитными союзами занимается исполнительная власть. Немецкие кооперативные банки находятся под надзором Федерального регулирующего правления банков (FBRB) и кооперативных контрольных федераций. Аналогично в Нидерландах надзор ведется со стороны Банка Нидерландов и кооперативного банка Rabobank Nederland. В Литве надзор и контроль ведется Банком Литвы. В ряде стран контроль за кредитными союзами со стороны государственных агентств не предусмотрен, что позволяет в полной мере реализовать принцип саморегулирования. Так, в Польше эти функции выполняет Национальная ассоциация кооперативных сбережений и кредитных союзов, в Южной Африке — Лига кооперативов сбережений и кредита (SACCOL). Такая организация контроля значительно укрепляет единство системы, но не исключает недобросовестности и непрофессионализма внутри ее, особенно на стадии формирования.

Следующим признаком, положенным в основу определения качества правового акта, является субъектный состав кредитных союзов. Несмотря на единство подходов в вопросах субъектного состава, можно выделить некоторые исключения. Как правило, членами кредитного союза могут быть физические лица, объединенные по месту проживания, работы, профессии, обучения, принадлежности этническому, культурному, социальному или религиозному сообществу, иметь родственные или семейные связи с членом кредитного кооператива, общие культурные, спортивные или иные интересы. Вместе с тем Федеральный закон США предусматривает возможность членства некоммерческих организаций, закон Нидерландов — юридических организаций, закон Литвы — общественных организаций. Нормативными актами может быть предусмотрено ограничение количества учредителей или членов. Так, в Канаде — не менее 25 членов, Великобритании — 21 член, Ирландии — 15 членов, Латвии — 20 учредителей, Литве — 5 учредителей и 50 членов, Украине и Таиланде — 50 членов, Корее — 100 членов. Законодательством Кении не допускается одному физическому лицу одновременно быть членом нескольких кредитных союзов. Особенностью Федерального закона о потребительских кооперативах граждан России допускается численность членов кредитного союза не менее 15 и не более 2000. Такое ограничение не несет в себе созидательной или предусмотрительной нагрузки.

Важнейшим разделом нормативного документа, регулирующего деятельность кредитных союзов, является сектор «Ссуды» и его параметры. Целевой характер предоставления ссуд кредитных союзов предусматривает законодательство Ирландии — потребительские и производственные нужды. В ряде стран закон требует определения целевого характера ссуд внутренними документами кредитного союза, например уставом (Германия, Литва, Кения), кредитной политикой (Канада, Латвия). В Польше предписание целевого характера ссуд отражено свидетельством о государственной регистрации кредитного союза. В нормативных документах большинства стран, как и в России, целевой характер ссуд четко не сформулирован.

Законами стран с более длительной историей существования кредитных союзов большое внимание уделяется обязательному соблюдению нормативов безопасности по ссудным операциям, для чего предусматриваются предельные уровни рисков. Например, в США предоставление ссуды одному заемщику не должно превышать более 10 % общего объема паевого фонда кредитного союза, в Великобритании — не больше 5000 фунтов стерлингов сверх паевого взноса заемщика и не выше 5 % суммарных активов кредитного союза. В Ирландии общее количество ссуд со сроком погашения до пяти лет не должно превышать 20 % общей суммы выданных кредитным союзом ссуд, и общее количество ссуд со сроком погашения свыше 10 лет — не больше 10 %; сумма ссуды одного заемщика не должна превышать 30 000 евро или 1,5 % суммарных активов кредитного союза. В Индии сумма ссуды не может превышать 10-кратного размера пая заемщика. Законами стран Африки такие ограничения не предусматриваются, а регулирование производится административным путем на уровне государства или руководящих органов кредитного союза.

Для предотвращения злоупотребления служебным положением законом могут оговариваться условия предоставления ссуд представителям администрации и выборных органов кредитного союза. Так, в Германии сведения о ссудах такого рода в суммах свыше 250 тыс. евро или 5 % активов кооперативного банка сообщаются Федеральному резервному банку и FBRB. В США, Ирландии, Индии суммы крупных ссуд указанным лицам

выдаются с разрешения Правления или совета директоров кредитного союза. Закон Латвии не допускает выдачу ссуд данной категории заемщиков в совокупности более чем 15 % активов кредитного союза, Шри-Ланки — 25 %. Законы Великобритании, Канады, Польши, Украины запрещают изменение общих условий и норм по таким ссудам. Законы Литвы, России, Кореи, Таиланда, Японии, Кении, Танзании и Южной Африки не регламентируют ведение контроля за уровнем рисков по ссудам. Эти вопросы кредитные союзы решают самостоятельно, что чревато потерей их финансовой устойчивости. Следует отметить, что такое положение характерно для стран, где система кредитных союзов только формируется или занимает незначительное место на рынке финансовых услуг.

Важным параметром качества нормативного акта, регламентирующего деятельность кредитных союзов, следует считать наличие в нем требований относительно объемов начального капитала, собственного капитала, резервного фонда и организации контроля за соблюдением соответствующих нормативов. Законы различных стран значительно отличаются по объему наполненности данного раздела и четкости формирования требований достаточности капитала. Так, объем начального капитала в большинстве стран не устанавливается, но специальными инструкциями и указаниями предписывается обязательность капитализации доходов для формирования собственного капитала кредитного союза в течение определенного срока. Такая система создает стимулы для создания новых кредитных союзов (в США — до 10 лет или накопления активов в объеме до 10 млн долл.). Закон Великобритании требует наличия начального капитала не менее 1000 фунтов стерлингов. В Польше, Латвии, Литве, Украине предусматривается формирование начального капитала из объема паев членов кредитного союза и сумм вступительных взносов. В Латвии суммарный объем паев кредитного союза должен быть не ниже 2000 лат. В России формирование начального капитала определяется условиями устава кредитного союза, поэтому объемы и сроки законодательно не регламентированы.

Размер собственного капитала кредитного союза, прошедшего стадию развития, в США не должен быть ниже 7 %, в Австралии — 8, в Великобритании, Латвии, Украине — 10 %. В Польше этот норматив установлен в размере 5 %, но Национальная ассоциация кооперативных сбережений и кредитных союзов настаивает на доведении его до 8 %. Законодательством России, Ирландии, Индии, Японии, Шри-Ланки, Кении, Танзании, Южной Африки не установлены нормативы достаточности собственного капитала для кредитных союзов, что значительно повышает риски системы.

Законодательством о кредитных союзах отдельных стран предусмотрено формирование резервного фонда до достижения последним установленного размера путем ежегодной капитализации части полученной прибыли. Так, в Ирландии, Кореи, Таиланде, Южной Африке предусмотрено направлять на эти цели 10 % прибыли; в Латвии, Индии, Шри-Ланке, Кении, Танзании — 25 %. Кредитные союзы Украины резервные фонды формируют частично за счет ежегодных отчислений от прибыли, частично за счет вступительных взносов пайщиков. В России и Литве законодатель требует формирования резервного фонда, но порядок и объемы предполагается определять общим собранием членов кредитного союза или уставом.

В соответствии с проведенным исследованием можно сделать вывод, что нормативно-правовая база деятельности кредитных союзов Российской Федерации в целом создана, тем не менее, она требует дальнейшего развития и совершенствования. Содержание глав и статей действующего Закона по ряду параметров соответствует рекомендованному образцу WOCU, но не регламентируются такие аспекты, как инвестиции капитала и условия размещения избыточных фондов, нормативы достаточности капитала, формирование централизованных финансовых ресурсов, надзор и внешнее регулирование деятельности. Отсутствие этих параметров не гарантирует безопасную работу системы и не обеспечивает сохранность средств пайщиков и членов, не защищает от неграмотного направления ресурсов и злоупотреблений со стороны органов управления и администрации кредитного союза.

Законом должны быть определены твердые стандарты деятельности и бухгалтерской отчетности, установлены нормативы безопасности по операциям, налажен систематический внешний контроль.

ЛИТЕРАТУРА

1. Справочник по международному законодательству кредитных союзов. Вып. 4. URL: <http://www.woccu.org>
2. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан (кредитных союзах)».