

Согласованные Нормы Микрофинансирования

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА В СЕКТОРЕ МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ



Июль 2003 г.



Африканский банк развития



Азиатский банк развития



Европейский банк реконструкции и развития



Межамериканский банк развития



Международный банк реконструкции и развития (Всемирный банк)



Международный фонд сельскохозяйственного развития (IFAD)



Международная организация труда



Программа развития Организации Объединенных Наций / Фонд развития капитала ООН



Конференция ООН по торговле и развитию



Австралия: Австралийское агентство международного развития



Бельгия: Генеральное правление сотрудничества в целях развития, Бельгийское сотрудничество в целях развития



Канада: Канадское агентство международного развития



Дания: Королевское датское Министерство иностранных дел



Финляндия: Министерство иностранных дел Финляндии



Франция: Ministère des Affaires Etrangères



Франция: Agence Française de Développement



Германия: Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития



Kreditanstalt für Wiederaufbau



Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit



Италия: Министерство иностранных дел, Генеральное правление по вопросам развития



Япония: Министерство иностранных дел / Японский банк международного сотрудничества / Министерство финансов, отдел института развития



Люксембург: Министерство иностранных дел / Министерство финансов



Нидерланды: Министерство иностранных дел



NORAD
NORWEGIAN AGENCY FOR DEVELOPMENT COOPERATION

Норвегия: Министерство иностранных дел / Норвежское агентство сотрудничества в целях развития



Швеция: Шведское международное агентство сотрудничества в целях развития



Швейцария: Швейцарское агентство развития и сотрудничества



Соединённое Королевство: Отдел международного развития



Соединённые Штаты: Американское агентство международного развития

Фонд «Аргидиус»

Фонд «Форд»



Согласованные нормы микрофинансирования

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА В СЕКТОРЕ
МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ

Авторы:

Роберт Пек Кристен

Тимоти Р. Лайман

Ричард Розенберг

Июль 2003 г.

© CGAP / The World Bank Group, 2003
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433 USA

Все права защищены
Изготовлено в Соединённых Штатах Америки
Первое издание – июнь 2003 г.

Фотография на обложке:
Женщины, несущие вёдра на головах, Сенегал
(© Фотобиблиотека Всемирного банка / Курт Карнемарк, 1993)



ОГЛАВЛЕНИЕ

ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ И КОММЕНТАТОРАХ.....	3
ВВЕДЕНИЕ	5
I. ТЕРМИНОЛОГИЯ И ВВОДНЫЕ ВОПРОСЫ	5
Что такое «микрофинансирование»?.....	5
Терминология регулирования и надзора в секторе микрофинансирования.....	6
Пруденциальные и непруденциальные регулирующие положения; содействующие регулирующие положения	7
Регулирующие положения как стимул	8
«Особые инструменты» и существующее финансовое регулирование	9
Спекуляция на регулирующих положениях.....	9
II. НЕПРУДЕНЦИАЛЬНЫЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	10
Разрешение на выдачу кредитов	10
Защита интересов потребителя	11
Защита от практики кредитования и возвращения средств, связанной со злоупотреблениями	11
Честное кредитование.....	11
Предупреждение мошенничества и финансовых преступлений ..	12
Службы, предоставляющие кредитную информацию	12
Обеспеченные трансакции.....	13
Ограничения на максимальное значение процентной ставки	13
Ограничения в отношении собственности, управления и структуры капитала	14
Налогообложение и бухгалтерский учёт в секторе микрофинансирования.....	14
Налогообложение финансовых операций и деятельности	14
Налогообложение прибыли.....	15
Применимые механизмы правовых преобразований	15
III. ПРУДЕНЦИАЛЬНЫЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ В СЕКТОРЕ МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ.....	16
Цели пруденциальных положений	16

Принятие решения: когда применять пруденциальные регулирующие положения в секторе микрофинансирования?	16
Время и состояние сектора	16
Источники финансирования.....	17
Нормирование пруденциальных регулирующих положений; минимальный размер капитала.....	19
Принятие решения на основании анализа затрат и выгод.....	20
Что регулировать: учреждения или деятельность?	21
Особые пруденциальные стандарты для сектора микрофинансирования.....	21
Минимальный размер капитала	21
Достаточность капитала	21
Ограничения на выдачу необеспеченных кредитов; резервы на случай невозвращения кредитов	23
Кредитная документация	24
Ограничения на выступление совместно подписавших соглашение о кредите в качестве заёмщиков.....	24
Требования к физической безопасности и порядку работы отделений.....	24
Периодичность и содержание отчётности	24
Резервы для обеспечения депозитов.....	25
Требования приемлемости собственности и диверсификации	25
Сфера применения особых пруденциальных стандартов.....	26
Страхование депозитов	26
IV. ПРОБЛЕМА НАДЗОРА	27
Инструменты надзора и их недостатки	27
Издержки надзора	28
Где установить надзор в секторе микрофинансирования?	29
В структуре существующего контролирующего ведомства?	29
«Саморегулирование» и надзор.....	30
Делегированный надзор	30
V. ОСНОВНЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	31
ПРИМЕЧАНИЯ	33

ДАнные ОБ АВТОРАХ И КОММЕНТАТОРАХ

Настоящие «Руководящие принципы» были официально приняты 29 донорскими агентствами – членами CGAP* в сентябре 2002 г. Данный документ подготовлен Робертом Пеком Кристеном, Тимоти Р. Лайманом и Ричардом Розенбергом при содействии более чем 25 комментаторов, обладающих богатым опытом в области регулирования и надзора в сфере микрофинансирования во всех регионах мира. Г-да Кристен и Розенберг являются старшими советниками CGAP. Г-н Лайман занимает пост президента и исполнительного директора Фонда Дей, Берри и Ховарда и возглавляет его проект, предусматривающий совместную работу над законодательством в сфере микрофинансирования.

* CGAP – Consultative Group to Assist the Poor (Консультативная группа по оказанию помощи малоимущему населению)



Согласованные нормы микрофинансирования:

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой рассматривают целесообразность регулирующих положений в сфере микрофинансирования. Среди специалистов, работающих в этой области, нет единства во мнении по всем аспектам, однако по неожиданно широкому спектру вопросов присутствует консенсус. CGAP¹ полагает, что основные темы данной работы не вызовут разногласий среди большинства специалистов, обладающих глубокими знаниями прошлого опыта и современного положения дел в данной сфере.

Мы надеемся, что данная работа послужит полезным руководством не только для сотрудников международных донорских организаций, которые стимулируют деятельность, предоставляют консультации и оказывают поддержку правительствам развивающихся стран и стран с переходной экономикой, но и для тех национальных структур, которым необходимо принимать решения, а также практиков и других местных заинтересованных групп, участвующих в процессе принятия решений и ощущающих его результаты на себе. По ряду вопросов на основании опыта можно сделать чёткие выводы, которые, за редким исключением, применимы в любом контексте. В отношении других аспектов опыт не столь ясен, либо ответы зависят от местных условий, и потому предоставить готовый рецепт невозможно. В отношении этих вопросов максимальный эффект, которого может добиться данная работа, заключается в следующем: мы можем предложить определенную структуру для осмысления проблемы и выявить некоторые факторы, которые следует принять во внимание, прежде, чем будет сделан какой-либо вывод.

В Части I настоящей работы рассматривается значение терминов и вводные вопросы. В Части II указаны те области регулирования, которые не требуют «пруденциального» подхода (см. определение и анализ ниже). Часть III посвящена пруденциальному рассмотрению микрофинансирования и МФО. В Части IV коротко рассмотрены проблемы, связанные с надзором, а в Части V обобщены некоторые основные рекомендации стратегического плана.

I. ТЕРМИНОЛОГИЯ И ВВОДНЫЕ ВОПРОСЫ

Что такое «микрофинансирование»?

В данной работе термин «микрофинансирование» означает предоставление банковских услуг малоимущему населению, особенно бедным и очень бедным людям. В разных странах эти группы определяются по-разному.

Термин «микрофинансирование» нередко используют и в более узком смысле, подразумевая, главным образом, микрокредит², предоставляемый небольшим неформальным структурам микропредпринимателей;

кредитование осуществляется методами, разработанными в 1980-х годах неправительственными организациями (НПО), действующими в социальной сфере. В данной работе мы будем трактовать понятие микрофинансов более широко:

- клиентами выступают не только микропредприниматели, желающие финансировать свой бизнес, но и весь диапазон бедных клиентов, использующих финансовые услуги для устранения последствий чрезвычайных ситуаций, приобретения активов домашних хозяйств, сглаживания потребления и финансирования социальных обязательств.
- Перечень услуг выходит за рамки микрокредита. Сюда включены также сбережения и денежные переводы³.
- Среди учреждений – не только НПО, но и коммерческие банки, государственные банки развития, финансовые кооперативы и многие другие лицензированные и нелицензированные небанковские учреждения.

Терминология регулирования и надзора в секторе микрофинансирования

Среди терминов, используемых при рассмотрении регулирования микрофинансирования, нет единообразия, что зачастую приводит к путанице. В данной работе предлагаются следующие общие определения:

Микрофинансовая организация (МФО) – Юридическое лицо любой формы, главным видом деятельности которого является предоставление услуг микрофинансирования.

Регулирующие положения - Обязательные правила, регламентирующие поведение юридических и физических лиц, независимо от того, приняты они органом законодательной (законы) или исполнительной (нормы) власти.

Нормы - Подраздел регулирующих положений, принятых органом исполнительной власти (напр., министерством или центральным банком).

«Банковские» законы или нормы – С целью упрощения, в данной работе «банковский» в этом контексте также включает в себя существующие законы и нормы и для небанковских финансовых учреждений.

Пруденциальный (применительно к регуливающим положениям или надзору) – Регулирование или надзор являются пруденциальными, когда они направлены на защиту финансовой надёжности лицензированного посредника во избежание нестабильности финансовой системы и убытков для простых мелких вкладчиков.

Надзор - Внешний контроль, направленный на выявление и усиление соблюдения норм. С целью упрощения, в данной работе имеется в виду только пруденциальный надзор.

Финансовое посредничество - Процесс принятия возвратных средств (напр., средств депозитов или других заёмных средств) и использования их для выдачи ссуд/кредитов.

Лицензия - Официальное государственное разрешение предоставлять финансовые услуги, при наличии которого учреждение-лицензиат подпадает под действие пруденциальных регулирующих положений и надзора.

Разрешение - Официальное государственное разрешение заниматься микрокредитованием без приема депозитов, при наличии которого

учреждение, имеющее такое разрешение, не подпадает под действие пруденциальных регулирующих положений и надзора.

Саморегулирование/самонадзор - Реализация регулирующих положений или надзора органом, эффективно контролируемым структурами, на которых распространяется регулирование.

Пруденциальные и непруденциальные регулирующие положения; содействующие регулирующие положения

Регулирующие положения являются «пруденциальными», если они непосредственно направлены на защиту финансовой системы в целом, а также на защиту небольших депозитов в отдельных учреждениях. Когда учреждение, принимающее депозиты, становится неплатёжеспособным, оно не может вернуть деньги своим вкладчикам, и (если это учреждение крупное) его крах способен настолько подорвать доверие к банковской системе, что начинаются «набеги на банки». **Поэтому пруденциальные регулирующие положения предусматривают участие государства в защите финансовой надёжности учреждений, на которых распространяется регулирование:** такое регулирующее положение направлено на обеспечение того, что лицензированное учреждение останется платежеспособным или прекратит принимать депозиты в случае, если станет неплатёжеспособным. Эта концепция особо подчёркивается потому, что **если не разделять пруденциальные и непруденциальные вопросы, то при анализе регулирующих положений можно серьёзно запутаться**⁴.

Пруденциальные регулирующие положения обычно более сложные, трудные в выполнении и связаны с более значительными затратами, чем большинство положений непруденциального типа. Практически всегда для применения пруденциальных норм (напр., нормативов достаточности капитала или требований к ликвидности или уровню резервов) требуется наличие специализированного финансового ведомства, в то время как для непруденциальных (напр., раскрытие информации о фактическом размере процентной ставки или о личностях тех граждан, которые контролируют компанию) нередко характерно самоисполнение, и ими могут заниматься структуры, отличные от финансовых ведомств.

Таким образом, важный общий принцип таков: **избегать использования обременительных пруденциальных положений для решения задач непруденциального характера (т.е. задач, не связанных с защитой интересов вкладчиков и поддержанием надёжности финансового сектора в целом).** Например, если требуется просто не позволить лицам с запятнанной репутацией владеть или контролировать МФО, то в контроле финансовой надёжности МФО со стороны центрального банка нет необходимости. Достаточно потребовать регистрации лиц, владеющих или контролирующих МФО, и представления информации о них, а также подвергнуть предлагаемые кандидатуры проверке на их соответствие и пригодность. Такие положения непруденциального характера нередко предусмотрены положениями законов о торговле, а за их соблюдением следят те государственные структуры, которые отвечают за исполнение соответствующих законов.

Даже если численность клиентов микрофинансирования выражается сотнями тысяч, в настоящее время на долю этого сектора редко приходится такая часть финансовых активов страны, которой было бы достаточно для создания серьёзного риска для общей банковской и платёжной системы. Таким образом, в дальнейшем анализе допускается, что сейчас главным основанием для использования пруденциальных положений применительно к депозитарным микрофинансам является необходимость защиты вкладчиков МФО. Вместе с тем, развитие данного сектора не стоит на месте. Как только

в определённом регионе или стране депозитарные микрофинансы достигают значительного масштаба, помимо защиты депозитов, следует учитывать и системные риски.

Некоторые регулирующие положения призваны устранить злоупотребления, которые, как представляется, присутствуют в уже существующем секторе. Другие - «содействуют»: их цель – обеспечить появление новых учреждений или новых видов деятельности. Большинство положений, предлагаемых сегодня в отношении микрофинансов, имеют именно такой характер. Но какой вид деятельности получает такое содействие? Если цель - дать МФО возможность принимать депозиты у населения, то используют пруденциальные положения, так как возврат денег вкладчиков невозможно гарантировать, если МФО в целом не будет платёжеспособной. **Если же цель - позволить определённым учреждениям законным образом вести кредитные операции, то, как правило, применять пруденциальные положения нет необходимости, так как речь не идёт о защите вкладчиков⁵.**

Вообще, в мировой практике при рассмотрении регулирующих положений применительно к микрофинансированию основное внимание уделяют пруденциальным аспектам: как создать для МФО такие условия, чтобы они могли принимать депозиты? Вместе с тем, в ряде стран (особенно в бывших социалистических странах с переходной экономикой) наиболее актуальными являются проблемы непруденциального характера: как создать условия, при которых МФО могли бы законно заниматься кредитованием?

Регулирующие положения как стимул

Для кого-то основным аргументом в пользу пересмотра регулирующих положений является стимулирование создания новых МФО и(или) улучшение показателей работы существующих учреждений. В случае как пруденциальных, так и непруденциальных положений, создание ясного нормативно-правового поля для микрофинансирования вполне может привести к увеличению объёма финансовых услуг и числа клиентов. Подходящие непруденциальные положения нередко могут оказывать стимулирующий эффект при относительно невысоких затратах (см., напр., обсуждение разрешения на кредитование на стр. 10). В случае пруденциальных положений имеющиеся результаты говорят о том, что введение новых положений (особенно если существующие МФО ещё не готовы к реорганизации) может привести к формированию многочисленных депозитарных учреждений, не отвечающих всем требованиям, и появлению надзорных обязательств, исполнить которые невозможно. В ряде стран введение нового инструмента пруденциального лицензирования для небольших сельских банков привело к тому, что многочисленные новые учреждения стали предоставлять услуги в тех районах, которые ранее не имели к ним доступа, но осуществлять надзор оказалось сложнее, чем предполагалось. В итоге, почти половина новых банков оказались ненадёжными, и центральному банку пришлось выделять значительные средства для исправления положения. В то же время многие новые банки по-прежнему предлагают услуги сельскому населению. То, насколько кризис в области надзора будет оправдан окончательным итогом, зависит от местных факторов и приоритетов.

При рассмотрении шагов, связанных с предоставлением точных новых положений тем, чтобы стимулировать развитие сектора микрофинансирования и улучшить качество работы существующих МФО, следует тщательно взвесить потенциальные непреднамеренные последствия. Так, политический процесс нормативно-правовых изменений может привести к повторному введению или ужесточению требований по соблюдению ограничений на процентные ставки (см. обсуждение ограничений на максимальное значение процентной ставки на стр. 14). Кроме того, излишне детальные регулирующие положения могут стать препятствием для конкуренции и инноваций.

«Особые инструменты» и существующее финансовое регулирование

Анализ и комментарии относительно регулирующих положений в области микрофинансирования нередко ведутся вокруг того, следует ли создавать для микрофинансирования «особый инструмент» (т.е., специальную форму лицензии и(или) разрешения). Спектр применимых положений (независимо от того, понимаются ли они в качестве «особых инструментов» для микрофинансирования) ограничен. Важно чётко представлять себе, какие из них применяются:

- те, что создают благоприятные условия для формирования и деятельности небанковских учреждений микрокредитования, что не требует пруденциальных положений и надзора;
- те, что создают благоприятные условия для формирования и деятельности небанковских финансовых посредников, принимающих вклады населения, что обычно требует пруденциальных положений и надзора;
- те, что создают благоприятные условия для работы какого-либо сочетания этих структур.

Если предполагается создать новый специальный инструмент, то как это сделать: внести поправки в существующие законы и положения, регламентирующие деятельность финансового сектора, или предложить отдельный закон или положение? Как правило, работа в рамках существующей нормативной базы помогает лучше интегрировать новую лицензию и(или) разрешение в финансовую систему. Такой подход может повысить вероятность того, что нормативные изменения будут должным образом вписаны в существующие нормативно-правовые контуры. Недостаток внимания соответствию существующим положениям нередко приводит к новым неясностям относительно взаимодействия различных законов и положений о деятельности финансового сектора. Кроме того, корректировка уже существующей нормативно-правовой базы может быть проще с технической точки зрения; благодаря этому существующим финансовым учреждениям будет легче перейти к оказанию услуг в секторе микрофинансов, так как на них будут распространяться равные требования. Впрочем, реализуемость такого подхода будет определяться местными факторами. Так, в ряде стран руководители могут не пожелать вносить изменения в законы о банковской деятельности, так как это спровоцирует пересмотр целого ряда вопросов в этой области, никак не связанных с микрофинансами.

Спекуляция на регулирующих положениях

В любом случае, более важным будет именно содержание соответствующих регулирующих положений, а не то, вводятся ли они как часть существующих законов и нормативных актов, или являются новыми «положениями в секторе микрофинансирования». В любом случае (но особенно, если появляются новые категории или учреждения) очень важно обращать внимание на связь между новыми положениями и теми, что уже имеются. Если окажется, что новые правила создают не столь жёсткие или более благоприятные условия, то многие существующие учреждения и те, что выходят на рынок, захотят быть в категории МФО. Такая «спекуляция на регулирующих положениях» может привести к недостаточному регулированию части учреждений.

Некоторые страны тщательным образом подготовили особый инструмент для социально ориентированного микрофинансирования, однако

впоследствии выяснилось, что им пользуются и другие структуры, совершенно отличные от тех, что имелись в виду при разработке этого инструмента. Это особенно характерно для кредитования потребителей, которым обычно пользуются не микропредприниматели, занятые собственным делом, а наёмные работники. В ряде случаев такие кредиторы могли бы с лёгкостью получить лицензию на право банковской деятельности, но вместо этого предпочли использовать инструмент для микрофинансирования, так как его требования к минимальному размеру капитала и другие критерии были менее жёсткими.

II. НЕПРУДЕНЦИАЛЬНЫЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

В основном анализ регулирования микрофинансирования сосредоточен на пруденциальных положениях. Тем не менее, сначала в данной работе мы обратимся к непруденциальным аспектам, чтобы подчеркнуть следующее положение: имеется множество целей регулирования, для решения которых не требуются пруденциальные положения.

Существует широкий спектр непруденциальных (регламентирующих «ведение бизнеса») положений, актуальных для сектора микрофинансирования. Среди прочих, они включают в себя: содействие формированию и деятельности микрокредитных учреждений, защиту интересов потребителей, предупреждение мошенничества и финансовых преступлений, создание служб кредитной информации, реализацию определенных подходов в отношении процентных ставок, ограничения в отношении собственности, управления и поступления капитала из-за рубежа, вопросы налогообложения и бухгалтерского учёта, а также различные комплексные аспекты, связанные с преобразованием учреждений одного типа в другой.

Разрешение на выдачу кредитов

В некоторых правовых системах подразумевается, что любой незапрещенный вид деятельности разрешён. В таких странах НПО или другая структура, не имеющая лицензии, неявно уполномочена осуществлять кредитную деятельность, если в законе не содержится открытый запрет на это.

В других правовых системах (особенно в бывших социалистических странах с переходной экономикой) полномочия учреждения по предоставлению кредита (по крайней мере, в качестве основного рода деятельности) неоднозначны, если отсутствует явное юридическое указание, дающее ему право на осуществление такой деятельности. Такая неоднозначность особенно часто присутствует в отношении юридического статуса НПО. Имеется ещё один тип правовой системы, где право на осуществление кредитной деятельности получают только те учреждения, которые имеют лицензию и подпадают под действие пруденциальных положений (даже если их работа не связана с приёмом вкладов). Там, где юридические полномочия по выдаче кредита не ясны или не предоставлены учреждениям, не имеющим пруденциальной лицензии, имеется веский аргумент в пользу введения непруденциальных регулирующих положений, которыми МФО, не принимающим вклады, в явной форме разрешается осуществлять кредитную деятельность. Там, где необходимо дать возможность осуществлять кредитование силами НПО, могут потребоваться изменения общей законодательной базы, регламентирующей их деятельность.

Положения, касающиеся разрешения на предоставление кредита, должны быть относительно простыми. Нередко требуется всего лишь открытый процесс регистрации и выдачи разрешений. Объём документов и информации, необходимых для регистрации и выдачи разрешения, необходимо увязать с конкретными целями регулирования, напр., с формированием основы для действий государства в случае

злоупотреблений (см. обсуждение предупреждения мошенничества и финансовых преступлений на стр. 12) и созданием «эталонов» для отрасли.

Защита интересов потребителя

Для сектора микрофинансирования особенно актуальны два непруденциальных положения о защите интересов потребителя, и в большинстве (если не во всех) странах именно они требуют внимания: защита заёмщиков от практики кредитования и возвращения средств, связанной со злоупотреблениями, а также «честное кредитование» - т.е., предоставление заёмщикам точной, сопоставимой и открытой информации о стоимости заёмных средств.

Защита от практики кредитования и возвращения средств, связанной со злоупотреблениями

Нередко возникает потребность защитить получателей микрокредита от практики кредитования, при которой средства выделяются без учёта возможности их возврата заёмщиком (это приводит к чрезмерной задолженности и более частым случаям неплатежей ссудных средств другим кредиторам). В ряде стран кредиторы потребителей оказались особенно восприимчивы к этой проблеме, и правительства сочли необходимым ввести регулятивные положения против такого поведения. Кроме того, часто звучит обеспокоенность неприемлемыми методиками возвращения средств. Регулированием этих вопросов мог бы заниматься орган, не входящий в состав ведомства пруденциального надзора.

Честное кредитование

Согласно приведённому ниже анализу ограничений процентных ставок (стр. 14), административные издержки по выдаче и возврату определённой части портфеля гораздо выше в том случае, когда приходится работать с множеством мелких кредитов, а не с несколькими крупными. Поэтому операции микрокредитования обычно не могут быть рентабельными, если процент, который платят заёмщики, не превышает процентную ставку для традиционных клиентов банка. Кроме того, из-за многообразия сочетаний сборов и методик расчёта процентной ставки заёмщику может быть трудно сравнивать процентные ставки, предлагаемые кредиторами. Во многих странах банки должны сообщать желающим получить кредит об эффективных процентных ставках, используя единообразную формулу, предписанную государством. Следует ли применять такие правила честного кредитования и в сфере микрофинансов? Микрокредиторы обычно активно выступают против данного требования. Легко приписать им при этом циничные мотивы, да и бремя доказательства должно лечь на всех, кто не желает дать малоимущим заёмщикам дополнительный инструмент для оценки стоимости кредита (особенно, если такой инструмент будет стимулировать ценовую конкуренцию). Более того, обязательные требования по представлению эффективных процентных ставок могут заставить микрокредиторов сосредоточиться на тех шагах, которые необходимы для повышения их эффективности, благодаря чему процентные ставки станут ниже.

Итак, должно быть основание в пользу предоставления заёмщикам полной и практичной информации по процентным ставкам. Вместе с тем, задача не всегда столь проста. Во многих странах существуют весьма сильные настроения, направленные против «эксплуататорских» процентных ставок. Даже там, где высокие проценты по мелким кредитам оправданы с моральной и экономической точек зрения, защитить их может быть весьма сложно, когда общественность широко обсуждает их (не имея при этом информации), или когда такими настроениями в своих интересах спекулируют политики. Микрозаёмщики снова и снова демонстрируют, что они очень заинтересованы

в доступе к кредиту, пусть и под высокий процент. Но если МФО обязаны показывать стоимость заёмных средств в виде фактической процентной ставки, то риск общественного и политического недовольства повышается, что может представлять угрозу для деятельности микрокредиторов.

Очевидно, что серьёзность такого риска будет неодинаковой в разных странах. В некоторых из них этот риск можно преодолеть благодаря координированным действиям, призванным разъяснить общественности и политикам, почему в секторе микрофинансирования столь высока стоимость кредита, и почему для большинства малоимущих заёмщиков доступ к кредиту важнее его стоимости. Но подобного рода кампания требует времени и средств и не всегда оказывается удачной.

Предупреждение мошенничества и финансовых преступлений

В связи с регулирующими положениями, главным образом, выделяются два аспекта мошенничества и финансовых преступлений: (1) мошенничество с ценными бумагами и «тёмные» инвестиционные схемы (напр., «финансовые пирамиды») и (2) отмывание денег. Для решения этих проблем к МФО следует применять те же положения, что и к другим экономическим субъектам. Не следует автоматически полагать, что с такой работой лучше всего справятся органы пруденциального регулирования. Во многих странах для МФО будет вполне достаточно существующих законов и нормативных актов о борьбе с мошенничеством и финансовыми преступлениями; либо можно внести в них некоторые поправки только для того, чтобы упомянуть новые категории учреждений, подпадающие под регулирующие положения. Часто наиболее насущной необходимостью является улучшение применения существующих законов.

Службы, предоставляющие кредитную информацию

Службы, предоставляющие кредитную информацию (которые могут называться по-разному, в том числе – «кредитные бюро»), оказывают важные услуги как финансовым учреждениям, так и их клиентам. Собирая информацию о положении клиентов и истории их общения с различными источниками кредита, такие базы данных позволяют кредиторам снизить риск, а заёмщикам – использовать свои хорошие показатели по возвращению кредита в одном учреждении для того, чтобы получить новый кредит в других. Подобные кредитные бюро позволяют кредиторам гораздо активнее предоставлять ссуды без физического обеспечения. В зависимости от природы базы данных и условий доступа к ней, кредитная информация может оказывать благоприятное воздействие на конкуренцию среди поставщиков финансовых услуг.

В развитых странах сочетание кредитных бюро и статистических методов определения риска позволило существенно расширить доступ малоимущих групп к кредиту. В развивающихся странах (особенно тех, где отсутствует общенациональная система идентификационных документов) имеются значительные практические и технические сложности, но для их решения можно использовать новейшие достижения технологии (напр., устройства для идентификации клиента по отпечатку пальца или рисунку радужной оболочки глаза). Опыт показывает, что когда между МФО начинается конкуренция за клиентов, при отсутствии доступа к базам данных, дающих представление о соответствующих аспектах поведения клиентов, показатели чрезмерной задолженности и невозврата средств резко повышаются.

Нужно ли правительству создавать кредитное бюро или требовать участия в нем? Ответ будет различным для разных стран. Общей тенденцией в развивающихся странах является добровольное участие коммерческих

структур в частных кредитных бюро, в то время как банки неохотно делятся информацией о клиентах, если только этого не требует закон.

Особенно когда банки принимают такое участие, службы кредитной информации поднимают вопрос о ее конфиденциальности. Иногда эти вопросы решаются просто с помощью включения в кредитный договор разрешения заемщика кредитору делиться информацией о выполнении кредита с другими кредиторами. В иных случаях необходимо вносить поправки в законы.

Службы кредитной информации могут давать явную выгоду, но сбор подобных данных несет в себе риск. Коррупцированные руководители баз данных могут продать информацию неуполномоченным сторонам. Такими базами данных могут заинтересоваться налоговые органы, чтобы выявить незарегистрированные микропредприятия. Положению заемщиков может быть нанесён ущерб из-за неверной информации, указанной в базе данных, хотя этот риск можно снизить, гарантируя заемщикам доступ к данным о собственной кредитной истории.

Для доноров, желающих расширить доступ к финансовым услугам для лиц с низким и средним уровнем доходов, создание частных или государственных систем кредитной информации, включающей микрозаемщиков, может стать весьма перспективной областью работы (по крайней мере, в тех странах, где имеются необходимые условия). Среди таких условий – национальная система идентификации или какие-либо другие технически осуществимые способы идентификации клиентов, достаточно зрелый рынок МФО или других фирм, дающих займы малоимущим заемщикам, и правовая структура, создающая необходимые стимулы как для участия, так и для защиты справедливости и конфиденциальности.

Обеспеченные транзакции

И заемщики, и кредиторы, и национальные компании – все они извлекают пользу, когда не только недвижимое имущество, но и движимые активы можно давать в залог для займов. Но во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой дорого или невозможно создать и осуществить право кредитора вступить во владение движимым имуществом, предложенным в качестве обеспечения. Иногда существуют также ограничения на использование малоимущими их домов и земли в качестве залога. Правовая и судебная реформа в поддержку обеспеченных транзакций может дать позитивный результат, хотя эти меры влияют больше на средний класс, чем на бедных. Как правило, такая реформа сосредоточена на коммерческом и судебном, а не на банковском праве.

Ограничения на максимальное значение процентной ставки

Для того, чтобы достичь безубыточности, кредиторы вынуждены устанавливать такую цену кредита, которая покрывала бы три вида затрат: стоимость капитала для самих кредиторов, убытки по займам и административные издержки. Стоимость капитала и убытки из-за непогашения займов меняются пропорционально сумме ссуженных средств. Однако для административных издержек такой пропорции нет. Возможна ситуация, когда выдаётся кредит в размере 20 000 долл. США, и при этом административные издержки составляют всего 600 долл. США (т.е. 3 процента); но это не означает, что можно выдать кредит в 200 долларов при административных издержках, равных 6 долларам. Для микрокредитов административные издержки в сравнении с суммой кредита всегда выше, чем для обычных банковских ссуд⁶. **Таким образом, МФО не могут выдавать мелкие кредиты, если они не берут за них существенно более высокие проценты по сравнению с обычными банковскими ставками.**

Законодатели и общественность редко понимают данный механизм и обычно возмущаются, видя процентные ставки по микрокредитам, даже если эти ставки не являются проявлением ни неэффективности, ни сверхприбыли⁷. Поэтому, если государство начинает контролировать процентные ставки по микрокредитам, реальные политические условия обычно не позволяют установить ограничение на достаточно высоком уровне, позволяющем развивать устойчивый сектор микрокредитования. Там, где вводятся ограничения на максимальное значение процентной ставки, для бедных они практически всегда приносят больше вреда из-за сокращения объёма услуг, чем пользы от снижения процентной ставки.

Некоторые международные донорские организации слишком легко верят в то, что спор относительно высоких процентных ставок по микрокредитам выигран. В последнее время во многих странах наблюдается недовольство населения. **Прежде чем приступать к формированию благоприятной правовой структуры для развития сектора микрофинансирования, правительствам и донорам следует учесть, что данный процесс может неизбежно привести к политическому обсуждению процентных ставок, в результате чего пострадает сектор.** Опыт показывает, что такой риск вполне реален, хотя и не для всех стран.

Ограничения в отношении собственности, управления и структуры капитала

Во многих законодательствах препятствия для некоторых форм МФО связаны с вопросами гражданства, валюты и положениями, регламентирующими порядок осуществления иностранных инвестиций. Среди распространённых проблем – запреты или жёсткие ограничения на участие иностранных акционеров (или, в случае НПО, - основателей или членов), заимствование из иностранных источников, а также нахождение лиц, не являющихся гражданами страны, на руководящих или технических должностях. Во многих странах обычные коммерческие инвесторы не появляются в секторе микрофинансирования ещё несколько лет. Поскольку альтернативные источники инвестиций (особенно в акционерный капитал) обычно находятся за рубежом, ограничения на иностранные инвестиции могут создавать особые проблемы⁸.

Налогообложение и бухгалтерский учёт в секторе микрофинансирования

Вопрос налогообложения МФО во многих странах приобретает противоречивый характер. Местные факторы могут обусловить различные итоги, однако в качестве отправной точки для анализа предлагается следующий подход. Он основан на разграничении налогов на финансовые операции и налогов на чистую прибыль, получаемую от таких операций.

Налогообложение финансовых операций и деятельности

Говоря о налогах на финансовые операции (напр., налог на добавленную стоимость на кредитование или налог на доходы от процентов), самое важное – создать равные условия для учреждений различных типов. В некоторых странах благоприятный режим налогообложения операций действует только для учреждений, имеющих лицензию в соответствии с пруденциальными требованиями, хотя между таким режимом и целями пруденциальных регулирующих положений существенной связи нет. В других странах порядок взимания налогов на финансовые операции различен для финансовых кооперативов и банков. Не принимая во внимание другие соображения, в основе предоставления благоприятного режима налогообложения операций должен лежать тип деятельности или операции, независимо от природы

учреждения и того, имеет ли оно лицензию в соответствии с пруденциальными положениями. В противном случае учреждения одного типа получают при совершении подобных действий необоснованное преимущество над другими.

Налогообложение прибыли

Можно с определённым основанием утверждать, что, говоря о налоге на чистую прибыль, в отношении некоммерческих НПО МФО следует применять тот же подход, что и в отношении всех других НПО, действующих во имя общественного блага. Причина освобождения от налога на прибыль - принцип, согласно которому НПО обеспечивают признанное общественное благо, и при этом нераспределенная прибыль не поступает в карманы частных акционеров или других инсайдеров, а реинвестируется, чтобы финансировать общественно полезную работу. Разумеется, всегда есть способы обойти этот принцип нераспределения, например – предусмотреть для инсайдеров очень высокие оклады и выдавать им кредиты на льготных условиях. Вместе с этим, такие потенциальные нарушения, скорее всего, происходят в НПО, занятых микрокредитованием, не чаще, чем в других типах НПО.

Для любого учреждения, в отношении которого действует налог на прибыль, правила вычета расходов из налогооблагаемой прибыли (напр., резервов на случай безнадежных кредитов) должны применяться последовательно, независимо от того, применялись ли при выдаче им лицензии пруденциальные положения. Кроме того, если портфель микрокредитного учреждения, платящего налог на прибыль, требует большего объема резервов, чем портфель обычного коммерческого банка, сумма налоговых вычетов должна также соответствующим образом меняться. Для лицензированных учреждений, как правило, пруденциальные регулирующие положения диктуют сумму резерва под убытки по займам. А для нелицензированных учреждений, занимающихся только выдачей займов, возможно, налоговым ведомствам необходимо регулировать расходы на обеспечение резерва для того, чтобы предупредить злоупотребления.

Применимые механизмы правовых преобразований

В связи с правовыми преобразованиями (из одного типа учреждений в другой) в области микрофинансирования возникает целый ряд комплексных вопросов регулирования непруденциального характера. Простейшее и наиболее распространённое преобразование имеет место, когда иностранная НПО, осуществлявшая программу микрокредитования через своё представительство в стране, решает передать свой портфель и деятельность отечественному НПО. Такая передача может столкнуться с различными препятствиями нормативного характера, в том числе – с ограничениями роли иностранных учреждений, неоднозначным или чрезмерным налогообложением передаваемого портфеля, а также с вопросами трудового законодательства в связи с переводом сотрудников. Другой тип юридического преобразования, который находит всё более широкое распространение, связан с созданием НПО (иногда – совместно с другими инвесторами) коммерческой компании, когда НПО вносит свой портфель (или средства, полученные от возврата кредитов) в обмен на акции такой компании. В связи с подобными преобразованиями, часто возникают дополнительные проблемы, в том числе: сохранение или получение иным образом тех налоговых льгот, которые в прошлом имела НПО, ограничения прав НПО на перевод того, что считается «благотворительными активами» (ее кредитов) частной компании, а также ограничения прав НПО на владение акциями коммерческой компании, особенно, если в результате преобразования это станет основным видом деятельности НПО.

Обычно эти несопоставимые органы регулирования не ставят своей целью микрофинансовые трансформации и прежде никогда не применялись

для этого. Приведение их положений в соответствие с имеющейся практикой и выработка чёткого порядка преобразований в области микрофинансирования могут стать важным шагом, создающим благоприятные условия для реформы. С другой стороны, такая реформа может быть менее приоритетной при наличии одной-двух микрофинансовых НПО – возможных кандидатов для трансформации⁹.

III. ПРУДЕНЦИАЛЬНЫЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ В СЕКТОРЕ МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ

Цели пруденциальных положений

Общепризнанные цели пруденциальных регулирующих положений включают в себя (1) защиту финансовой системы страны, предупреждая ситуацию, когда несостоятельность одного учреждения провоцирует несостоятельность других и (2) защиту вкладчиков, которые не могут самостоятельно анализировать финансовую надёжность учреждений. Если пруденциальные регулирующие положения уделяют достижению этих целей недостаточно внимания, то дефицитные ресурсы, выделяемые на проведение надзора, могут быть растрочены впустую, на лицензированные учреждения может лечь избыточное бремя по соблюдению соответствующих положений, а развитие финансового сектора может столкнуться с препятствиями.

Принятие решения: когда применять пруденциальные регулирующие положения в секторе микрофинансирования?

Время и состояние сектора

Сегодня во многих странах говорят о создании новых инструментов регулирования для микрофинансирования. В некоторых из этих стран возникает парадоксальная ситуация. Ожидается, что в среднесрочной перспективе такой инструмент будет применяться, главным образом, в отношении существующих неправительственных МФО, желающих получить право на работу с депозитами; в то же время практически ни одна из имеющихся МФО не продемонстрировала свою способность осуществлять операции по кредитованию с такой прибылью, которой было бы достаточно для защиты потенциально привлекаемых депозитов. В таких условиях государству целесообразно немного подождать, выяснить, насколько успешно работают микрокредитные учреждения и ввести новый инструмент регулирования только после того, как результаты их деятельности станут более приемлемыми и стабильными. Создание нового нормативно-правового режима для сектора микрофинансирования требует глубокого анализа, консультаций и переговоров. Если не имеется определенной некоей критической массы учреждений, соответствующих требованиям, то издержки такого процесса могут превысить выгоды от него.

В данном контексте важнейшим элементом, которому при разработке реформы нормативно-правовой базы нередко уделяют недостаточно внимания, являются фактические финансовые показатели работы существующих МФО. **Там, где ожидается, что существующие МФО воспользуются новым инструментом, до принятия соответствующего решения следует провести компетентный финансовый анализ, по крайней мере, ведущих учреждений.** В ходе анализа необходимо выяснить, достаточна ли прибыль каждой МФО для того, чтобы покрывать финансовые и административные издержки, связанные с приёмом депозитов, не истощая при этом собственный капитал. Разумеется, подобный анализ должен

показать, насколько разумны системы бухгалтерского учёта и контроля за кредитами, принятые в МФО, и способны ли они предоставлять надёжную информацию.

Источники финансирования

В том случае, когда защищают вклады населения, решаются обе задачи пруденциального регулирования (предупреждения риска и защиты вкладчиков). Таким образом, данная форма финансового посредничества обычно требует пруденциальных положений. Участвуют ли МФО, предоставляющие кредитные средства из других источников капитала, в таких видах финансового посредничества, требующих пруденциального регулирования? Данный вопрос требует детального рассмотрения, и ответ на него нередко зависит от местных факторов¹⁰.

Гранты, предоставленные донорами. Традиционно донорские организации того или иного рода (включая национальные и международные организации развития) оказывали поддержку МФО в виде грантов (безвозмездных ссуд). Когда МФО финансируются исключительно за счёт грантов, аргументы в пользу применения пруденциальных положений непригодны. Правительство может быть заинтересовано в эффективном использовании донорских средств, однако сектор микрофинансирования в этом отношении ничем не отличается от других видов деятельности, поддерживаемых донорами. Поэтому использование пруденциальных регулирующих положений в отношении микрокредитов, финансируемых за счёт грантов, редко бывает оправдано.

Наличное обеспечение и аналогичные обязательные депозиты. Многие МФО требуют, чтобы заёмщики до предоставления займа или во время его действия вносили денежные депозиты, которые должны продемонстрировать их способность погашать кредит и служить гарантией его возврата. Несмотря на то, что такие депозиты часто называют «обязательными сбережениями», лучше рассматривать их как наличное (денежное) обеспечение, требуемое согласно кредитному договору, а не как действительную сберегательную услугу. Такое обеспечение нередко помещается на счетах третьей стороны (напр., коммерческого банка), и потому МФО не используют их в операциях финансового посредничества. **Даже когда эти средства находятся у МФО, и даже если посредники выдают их в виде кредитов, целесообразность применения пруденциальных положений следует оценивать на основании практического анализа затрат и выгод.** Если денежное обеспечение – единственная форма депозита, которую принимает МФО, то, в основном, большинство ее клиентов должны такой организации больше, чем она им. В случае несостоятельности МФО эти клиенты могут защититься, просто прекратив выплаты в счёт погашения кредита. Действительно, некоторые клиенты МФО будут часть времени находиться в ситуации чистого риска, и несостоятельность МФО поставит под угрозу их депозиты; вместе с тем, относительно менее серьёзный риск следует сопоставлять с различными издержками пруденциального надзора (издержки для органа надзора, МФО и самого клиента). Некоторые страны в этом вопросе избрали средний путь, требуя пруденциальное лицензирование только от МФО, имеющих денежное обеспечение своих клиентов и распоряжающихся им как посредники, но не от МФО, хранящих такое обеспечение в виде ценных бумаг с низким уровнем риска или на счету в лицензированном банке.

Заемствования из некоммерческих источников, включая доноров и спонсоров. Всё чаще донорские организации оказывают поддержку МФО в виде кредитов, а не грантов. Хотя МФО распоряжаются кредитными средствами, их потеря не ведёт к существенному системному риску, и

кредиторы, при желании, вполне способны защитить свои интересы. Поэтому определение приёма депозитов, в связи с которыми вступают в действие пруденциальные регулирующие положения, должно исключать такой тип заимствований.

Коммерческие кредиты. Некоторые МФО получают коммерческие кредиты из иностранных инвестиционных фондов, занимающихся социальными инвестициями, а также из коммерческих банков, имеющих отечественную лицензию. И здесь **тот факт, что средствами кредита распоряжаются МФО, не должен служить поводом для использования в отношении МФО-заёмщика пруденциальных положений.** Там, где кредитором является иностранный инвестиционный фонд, потеря его средств не провоцирует системного риска, и кредитор должен быть в состоянии защитить свои интересы. Если в качестве кредитора выступает коммерческий банк, имеющий отечественную лицензию, то сначала соответствующие пруденциальные положения должны быть применены к нему самому; факт же получения МФО заёмных средств от такого банка не должен служить аргументом в пользу применения к нему пруденциальных положений в большей степени, чем к любому другому заёмщику такого банка¹¹.

Депозиты предприятий и заменители депозитов. В ряде стран МФО могут осуществлять самофинансирование, выпуская коммерческие ценные бумаги, облигации или аналогичные инструменты на отечественном фондовом рынке. То же справедливо и в отношении прямой эмиссии депозитных сертификатов. В отличие от вкладов населения, это – инструменты, приобретаемые крупными, опытными инвесторами. Нет единого мнения относительно того, как регулировать работу с такими инструментами. Одни полагают, что их покупатели должны быть в состоянии формировать собственное представление о финансовой надёжности эмитента. Поэтому в отношении эмитента будут действовать обычные положения, регламентирующие работу с ценными бумагами, цель которых, как правило, - обеспечить полное раскрытие соответствующей информации, а не гарантировать финансовое «здоровье» эмитента. Другие (те, кто не видит разницы между депозитами предприятий и вкладами населения) настаивают на том, что любая структура, выпускающая подобные инструменты и являющаяся финансовым посредником, должна подпадать под действие пруденциальных регулирующих положений.

Сбережения членов. В значительной степени текущий анализ регулирующих положений в сфере микрофинансирования сосредоточен (прямо или косвенно) на общественных МФО, которые начинали с предоставления кредитов, а теперь желают перейти к приёму вкладов. Однако во многих регионах мира микрофинансовые услуги предоставляются финансовыми кооперативами, обычно финансирующими свои кредиты за счёт паевых взносов и сбережений своих членов. Иногда говорят, что, поскольку такие учреждения принимают взносы только от своих членов, а не от «населения вообще», их не следует подвергать пруденциальному надзору. Этот аргумент неубедителен. Во-первых, когда финансовый кооператив вырастает, практические возможности его членов контролировать управление оказываются не выше, чем у вкладчиков коммерческого банка. Во-вторых, понятие членства может быть размыто. Так, финансовые кооперативы, действующие, в основном, по географическому признаку, могут привлекать депозиты на сколь угодно широкой территории; для этого требуется всего лишь автоматически предоставить в районе их операций членство любому, кто хотел бы сделать вклад.

Нередко лицензирование подобных финансовых кооперативов регламентируется особым законом, а надзор за их деятельностью может возлагаться на ту государственную структуру, которая занимается надзором всех кооперативов, в том числе, и тех, что осуществляют производственную,

торгово-закупочную и прочие виды нефинансовой деятельности. Хотя такие структуры, по закону, и могут отвечать за пруденциальный надзор в целях безопасности депозитов, они практически никогда не располагают ресурсами, опытом и независимостью для эффективного выполнения этой задачи. В отсутствие веских аргументов в пользу иного решения, **пруденциальный надзор за финансовыми кооперативами (по крайней мере, крупными) следует поручать специализированному финансовому ведомству.** В странах, где существует много финансовых кооперативов, эффективное регулирование и надзор за их деятельностью могут стать более неотложной задачей, чем разработка новых инструментов для микрофинансовой деятельности НПО.

Нормирование пруденциальных регулирующих положений; минимальный размер капитала

Как отмечено ниже, осуществление пруденциального надзора сопряжено с большими затратами. Эти затраты (как процент от активов, на которые распространяется надзор) для мелких структур выше, чем для крупных. Кроме того, ресурсы органов надзора тоже ограничены. На практике возникает необходимость нормирования количества финансовых лицензий, требующих надзора. Наиболее распространённым инструментом подобного нормирования служит требование к минимальному размеру капитала - минимальной сумме средств, которую владельцы могут поместить на счёт собственного капитала учреждения, претендующего на получение лицензии.

Теоретически, установление такого требования может основываться на эффекте от повышения масштабов при осуществлении финансового посредничества; иначе говоря, если капитал окажется ниже определённого размера, посредник будет не в состоянии поддерживать минимально требуемую инфраструктуру и при этом работать прибыльно. Кроме того, высокие размеры минимального размера капитала иногда оправданы как средство укрепления финансового сектора (обычно за счёт консолидации мелких, более слабых финансовых учреждений). Однако всё чаще наблюдается тенденция, при которой выгоду от таких требований в качестве меры безопасности преуменьшают и рассматривают их более прямолинейно - как инструмент нормирования. Чем ниже минимальный размер капитала, тем больше тех, кого необходимо контролировать.

Те, кто рассматривает регулирующие положения в сфере микрофинансирования, в первую очередь, как стимул, хотели бы снизить требования к минимальному размеру капитала, тем самым, облегчив получение лицензии. С другой стороны, контрольные органы, отвечающие за финансовую надёжность новых учреждений, предпочитают более высокие требования, - они знают, что существует предел того количества субъектов, при котором надзор будет оставаться действенным. Проще говоря, присутствует прямой компромисс между количеством новых учреждений, получающих лицензии, и вероятной эффективностью надзора за ними. Чаще всего, для их сбалансирования используют требование к минимальному размеру капитала.

Однако минимальный размер капитала – это не единственный инструмент для ограничения появления на рынке новых организаций. Например, решения о лицензировании могут частично базироваться на результатах качественной институциональной оценки, хотя здесь следует учитывать возможность произвольного использования качественных стандартов органом регулирования¹².

Какие бы инструменты нормирования ни использовались, лучше вначале допустить ошибку в сторону консерватизма, поскольку позже требования можно отрегулировать, когда у ведомств будет больше опыта по спросу на лицензии и полезности микрофинансового надзора. Очевидно, что легче достичь такой гибкости, если требования содержатся в регулирующих принципах, а не в законе.

Принятие решения на основании анализа затрат и выгод – пример мелких финансовых посредников на уровне общины

Некоторые финансовые посредники, находящиеся в собственности своих членов, принимают вклады; однако такие структуры настолько малы, а иногда и географически удалены, что сколько-нибудь рентабельный надзор за их деятельностью невозможен. Для органа регулирования возникает практическая проблема: разрешить ли таким учреждениям действовать без пруденциального надзора, или следует применить в их отношении требования к минимальному размеру капитала, тем самым, заставив их перестать принимать вклады?

Иногда органы регулирования идут по второму пути. По их мнению, учреждения, надзор за которыми невозможен, небезопасны, и потому им нельзя разрешать принимать сбережения мелких вкладчиков¹³. В конечном итоге, разве мелкие и малоимущие клиенты не имеют тех же прав на безопасность, что и крупные и более состоятельные?

Однако, если в таком анализе не учитывать фактические альтернативные варианты, которыми может воспользоваться вкладчик, то он будет слишком упрощённым. Многочисленные исследования показывают, что бедные могут накапливать сбережения и делают это. Там, где нет возможности использовать официальную систему депозитов, они обращаются к таким инструментам накопления, как «деньги в чулке», скот, строительные материалы, или используют неформальные механизмы, такие как сберегательные кассы взаимопомощи или «кредитные клубы». Применение всех этих инструментов связано с риском, и во многих (если не во всех) случаях риск этот выше, чем в случае с официальным счётом в небольшой финансовой посреднической организации, на которую не распространяется надзор. Закрытие местного кредитного союза на самом деле способно не снизить, а повысить риск для местных жителей, заставляя их возвращаться к менее удовлетворительным формам сбережений.

Исходя из этих соображений, большинство органов регулирования, перед которыми стоит такая проблема, предпочли освободить организации на уровне общины, размер которых ниже определённого уровня, от действия пруденциальных регулирующих положений и надзора. Такие ограничения на размер диктуются количеством членов, суммой активов или сочетанием этих показателей. (Иногда освобождение распространяется только на «закрытые» учреждения, услугами которых могут воспользоваться только члены определённой группы). Когда эти ограничения превышаются, учреждение подпадает под действие пруденциальных регулирующих положений и надзора.

Если мелким финансовым посредникам разрешить принимать взносы при отсутствии пруденциального надзора, то появляется веский аргумент в пользу того, чтобы их клиенты полностью информировались о том, что за состоянием финансового учреждения не следит ни одно из государственных ведомств, и что клиентам необходимо делать выводы самостоятельно, исходя из своих знаний о лицах, управляющих таким учреждением.

Эти вопросы, возникающие в связи с очень мелкими финансовыми посредниками, служат иллюстрацией более общего принципа, применимого ко многим темам, обсуждаемым в данной работе. Защита депозитов – не абсолютная ценность, имеющая приоритет перед всеми прочими соображениями. Определённые правила, позволяющие снизить риск, могут также сократить доступ людей к финансовым услугам, что столь же важно. В подобных случаях целью действий органа регулирования должно стать не устранение риска, а благоразумное сочетание безопасности и доступа.

Что регулировать: учреждения или деятельность?

Пытаясь установить регулятивное пространство для микрофинансирования, естественно, думают о создании нового, специализированного типа учреждения. В некоторых условиях это оптимальный вариант. Вместе с тем, следует рассматривать и другие подходы, в том числе, – внесение корректив в действующие формы финансовой лицензии. Существует определённая опасность того, что чрезмерное увлечение какой-то одной институциональной формой негативно скажется на нововведениях и конкуренции, а также затруднит интеграцию микрофинансирования в более широкий финансовый сектор.

Исходя из этих соображений, ряд специалистов полагает, что нормативным органам следует в большей степени сосредоточиться на регулировании не конкретных институциональных форм, а микрофинансирования как вида деятельности, независимо от того, какой тип финансового учреждения им занимается. Такой подход разумен. Ниже приведены специальные коррективы регулирующих положений, необходимые для сектора микрофинансирования. Практически все они применимы вне зависимости от того, какая структура занимается работой в области микрофинансирования. В то же время, некоторые из требуемых корректировок имеют отношение к типу учреждения, а не к виду деятельности. Например, риск при микрокредитовании гораздо ниже, если такие операции составляют небольшую часть портфеля диверсифицированного коммерческого банка, предоставляющего весь спектр услуг, по сравнению с ситуацией, когда на микрокредиты приходится основная часть активов специализированной МФО. Таким образом, можно с полным основанием заявлять, что в отношении этих двух типов учреждений должны действовать разные правила, предписывающие достаточный размер капитала.

Особые пруденциальные стандарты для сектора микрофинансирования

Некоторые нормативы, широко применяющиеся в обычных банковских операциях, нуждаются в корректировке с тем, чтобы их можно было использовать в сфере микрофинансирования. Независимо от того, занимаются ли предоставлением таких услуг специализированные МФО, работающие с депозитами, или микрофинансирование является лишь одним из видов деятельности банков, работающих с населением, или финансовых компаний, приведённые ниже нормативы обычно требуют корректировки (по крайней мере, для тех продуктов, которые справедливо можно отнести к категории «микропродуктов»). В некоторых странах корректировки могут потребовать и другие правила; здесь же приведены наиболее распространённые из них.

Минимальный размер капитала

Инвесторы, готовые и имеющие возможность финансировать МФО, могут не обладать капиталом, дающим право на получение банковской лицензии. Более того, МФО может потребоваться значительное время, чтобы сформировать достаточно крупный портфель, позволяющий достигнуть того соотношения с размером собственного капитала, который требуется от банка. Альтернативные решения в связи с установлением требований к минимальному размеру капитала применительно к микрофинансовым операциям обсуждаются на стр. 19.

Достаточность капитала¹⁴

Существуют разногласия в отношении того, что требования по достаточности капитала в отношении специализированных МФО должны

быть более жёсткими, чем для диверсифицированных коммерческих банков. Имеется ряд аргументов в пользу такого консервативного подхода.

Эффективно управляемая МФО показывает отличный результат по возвращению кредитов; при этом показатели невозвращения ниже, чем в коммерческих банках. Вместе с тем, портфель МФО менее стабилен и может удивительно быстро ухудшиться. Главная причина этого состоит в том, что портфель в сфере микрофинансирования обычно не имеет обеспечения, либо в качестве обеспечения используются активы, которых недостаточно для покрытия займа с учётом затрат на его возвращение. Основным стимулом для заёмщика к тому, чтобы вернуть микрокредит, является ожидание доступа к новым кредитам в будущем. Таким образом, «эпидемия» невозвращения может стать заразной. Когда заёмщик видит, что другие не возвращают кредиты, его заинтересованность в возвращении ослабевает, ведь вероятность того, что МФО сможет вознаградить его за такую «лояльность» новыми кредитами, становится ниже. Определённую роль играет и поведение товарищей: если никто не рискует обеспечением, глупо возвращать кредит, когда другие этого не делают.

Кроме того, поскольку издержки МФО высоки, для того, чтобы выжить, им приходится назначать высокую процентную ставку. Когда кредиты не возвращают, МФО оказывается в той же ситуации, что и любой банк, не получающий денег для покрытия издержек, связанных с этими кредитами. Однако удельные издержки МФО обычно значительно выше, чем у коммерческих банков, поэтому при заданном уровне невозвращения кредитов МФО утратит капитал гораздо быстрее, чем произойдёт декапитализация типичного коммерческого банка.

Ещё одним важным фактором является то, что в большинстве стран и сфера микрофинансирования как вид деятельности, и отдельные МФО как структуры появились лишь недавно. Руководство МФО и их сотрудники относительно неопытны, контролирующие органы также не имели практики анализа рисков в этой сфере и борьбы с ними. Кроме того, во многих новых МФО быстро растёт численность клиентов, что ложится тяжёлым бременем на управление и используемые системы.

Наконец, как отмечается ниже, важные инструменты надзора в отношении специализированных МФО оказываются не слишком действенными.

По всем этим причинам осмотрительный консерватизм требует, чтобы в отношении МФО действовали более высокие требования к достаточности капитала, чем для обычных банков. Такое положение должно сохраняться, по крайней мере, в течение нескольких лет, пока МФО не продемонстрируют, что они способны достаточно успешно управлять рисками, а контролирующий орган – достаточно оперативно реагировать на возникающие проблемы. После этого МФО можно разрешить вести такую же агрессивную политику применительно к соотношению собственных средств к заёмным, как и коммерческим банкам.

Есть и другое мнение. Согласно ему, применение в отношении МФО более высоких требований к достаточности капитала (или требований к диверсифицированным финансовым учреждениям присваивать эквивалентный вес риску, связанному с портфелем микрофинансирования) приведёт к снижению отдачи на собственный капитал при операциях микрокредитования, из-за чего снизится привлекательность этой сферы, и условия работы окажутся неравными. С другой стороны, спрос на микрофинансирование в меньшей степени чувствителен к процентной ставке, чем спрос на обычные банковские кредиты. Таким образом, у тех, кто занимается микрокредитованием, есть больше возможностей пересматривать диапазон процентной ставки, чтобы получать требуемый доход, пока все аналогичные кредиторы действуют по одинаковым правилам, а государство не вводит ограничения на максимальный размер процентной ставки.

Применение норм достаточности капитала к финансовым кооперативам – особый вопрос с точки зрения определения капитала. Все

члены такого кооператива обязаны вложить некую минимальную сумму в «паевой капитал» такой структуры. Но, в отличие от вложения собственных средств в банке, если член кооператива пожелает покинуть его, обычно, он может забрать свой паевой капитал. С точки зрения защищённости учреждения, такой капитал неудовлетворителен: он непостоянен, и, скорее всего, будет изъят именно тогда, когда потребность в нём будет самой высокой, т.е., в кризисный для кооператива момент. Для капитала, сформированного из нераспределённой прибыли (иногда его называют «институциональным капиталом»), подобная проблема несвойственна. Решить её можно, в частности, ограничив права членов кооператива на изъятие долевого капитала в том случае, если показатели его достаточности оказываются опасно низкими. Другой подход предусматривает требование к кооперативам в течение нескольких лет накопить определённый уровень институционального капитала, после чего о достаточности капитала судят только по этой нераспределённой прибыли.

Ограничения на выдачу необеспеченных кредитов; резервы на случай невозвращения кредитов

С тем, чтобы свести риск к минимуму, **в нормативах нередко оговариваются ограничения на выдачу необеспеченных кредитов в виде определённого процента (обычно – 100 процентов) от собственных средств банка. Такое правило не следует применять к микрокредитам**, поскольку оно могло бы не дать возможности МФО дополнять собственный капитал за счёт депозитов или заёмных средств с целью получения повышенной прибыли.

Банковские нормативы могут требовать резерв в размере 100 процентов для всех необеспеченных кредитов на момент их выдачи ещё до того, как возникают проблемы с их погашением. Говоря о портфеле микрокредитов, это положение неприемлемо и часто неисполнимо. Даже если расходы на создание таких резервов впоследствии возмещаются за счёт возврата кредита, совокупные сборы по текущим кредитам приведут к существенному занижению собственного капитала МФО.

Для решения двух указанных проблем обычно в качестве «обеспечения» рассматривают групповые гарантии, что позволяет применить указанные нормативы в сфере микрофинансирования. Если все структуры, предоставляющие микрокредиты, используют такие гарантии, то данный подход может стать удобным вариантом. Однако эффективность групповых гарантий ниже, чем это часто предполагают. Нет данных, свидетельствующих о том, что показатели возврата микрокредитов, обеспеченных групповыми гарантиями, выше, чем для негарантированных индивидуальных микрокредитов. Самым важным источником защищённости в сфере микрокредитования являются не групповые гарантии, а эффективность процедур кредитования, мониторинга и возвращения кредита, принятых в финансовом учреждении.

Независимо от того, какими аргументами оправдывают корректировки, от компетентных кредиторов не нужно требовать автоматического депонирования резервов в виде существенного процента от суммы микрокредитов сразу после их выдачи. Однако после того, как возникли проблемы с возвратом таких кредитов из-за отсутствия у них обеспечения, могут быть оправданы более активные, чем для портфеля с обычным обеспечением, действия по формированию резервов. Это особенно касается стран, где микрокредиты предоставляются на короткий срок. После того, как просрочка погашения превысит шестьдесят дней, вероятность невозвращения необеспеченного кредита, выданного на три месяца с еженедельным графиком погашения, выше, чем для кредита, выданного на два года, обеспеченного недвижимостью и предполагающего погашение ежемесячно.

В некоторых странах эффективно не допускается возможность МФО получить банковский кредит, поскольку МФО не может предложить квалифицированное обеспечение, а без такого залога банк должен обеспечить резерв на 100 процентов суммы займа. В таких странах следует уделить внимание вопросу адаптации банковских правил с тем, чтобы портфель займов МФО с хорошим послужным списком возвращения кредитов клиентами мог рассматриваться как залог для банковского займа.

Кредитная документация

Учитывая размеры микрокредитов и природу их получателей, было бы чрезмерным или невозможным требовать в этой сфере ту же кредитную документацию, что и у коммерческих банков. Это особенно касается регистрации обеспечения, финансовых отчётов компании заёмщика или документов, удостоверяющих факт регистрации такой компании. Для микрокредитов подобные требования следует отменить. С другой стороны, некоторые методики микрокредитования требуют оценки способности каждого заёмщика вернуть кредит МФО. В таких случаях разумно требовать, чтобы в кредитном деле содержались простые документы с оценкой потока денежных средств заёмщика. Однако когда МФО повторно предоставляет краткосрочные (напр., на три месяца) кредиты тому же заёмщику, не следует требовать от МФО повторного анализа потока денежных средств при выдаче каждого кредита.

Ограничения на выступление совместно подписавших соглашение о кредите в качестве заёмщиков

Иногда нормативами банку запрещается предоставлять кредит тем, кто совместно подписал соглашение о кредите или иным способом гарантировал возвращение другого кредита, выданного тем же банком. Такое положение создаёт проблемы для финансовых учреждений, применяющих механизмы группового кредитования, в рамках которых все члены должны совместно подписывать соглашения друг друга.

Требования к физической безопасности и порядку работы отделений

Часы работы банка, расположение его отделений и требования к безопасности нередко жёстко регулируются таким образом, что это способно воспрепятствовать предоставлению услуг в сфере микрофинансирования. Например, исходя из соображений удобства для клиентов, может потребоваться работа в часы, не совпадающие с обычным графиком; соображения экономии могут потребовать ротации сотрудников между разными отделениями, работающими только один-два дня в неделю. Из-за требований безопасности (напр., наличия охранников и сейфов) или других правил, распространяющихся на обычную инфраструктуру, открытие отделений в сельских районах может быть сопряжено со слишком высокими затратами. Положения, связанные с обеспечением физической безопасности и работой отделений в контексте микрофинансирования требуют пересмотра (но не обязательно отмены). Потребность клиентов в доступе к финансовым услугам необходимо сбалансировать с риском, который всегда присутствует при работе с денежными средствами.

Периодичность и содержание отчётности

От банков нередко требуют частого (даже ежедневного) отчета об их финансовом состоянии. Во многих странах состояние транспорта и связи для сельских банков или отделений может сделать выполнение этих требований

практически невозможным. Вообще, необходимость отчетов перед органом надзора (или службой кредитной информации) может существенно увеличить административные издержки финансового посредника, особенно если он специализируется на совершении мелких сделок. **Требования к отчётности для учреждений или программ микрофинансирования должны быть значительно проще, чем для обычных коммерческих банков.**

Резервы для обеспечения депозитов

Во многих странах требуется, чтобы банки держали резервы в размере, равном некоторому проценту от определённого типа депозитов. Эти резервы могут быть полезным инструментом кредитно-денежной политики, однако, фактически, они выступают в качестве налога на сбережения и могут привести к повышению минимального размера депозитов, с которыми банки и МФО способны работать прибыльно. Принимая решения о размере требуемых резервов, необходимо учитывать этот недостаток.

Требования приемлемости собственности и диверсификации¹⁵

Типичная структура собственности и управления МФО отражает их происхождение и первоначальные источники капитала. НПО, государственных учреждений по оказанию помощи, многосторонних донорских организаций и других инвесторов, ориентированных на развитие, гораздо больше, чем тех, кто, подобно акционерам обычных банков, преследует цель максимизации прибыли Лица, отвечающие за размещение и мониторинг таких инвестиций, призванных стимулировать развитие, обычно не рискуют собственными средствами. Личная заинтересованность в пристальном мониторинге рискованного поведения управления МФО у подобных инвесторов и работающих на них выборных директоров может быть ниже. Это не предполагает, что частные, ориентированные на максимизацию прибыли, владельцы коммерческих банков всегда осуществляют эффективный надзор за тем, как управляется банк. Но опыт всё же показывает, что такие владельцы в среднем контролируют то, как управляют их инвестициями, более тщательно, чем представители доноров и социальных инвесторов.

Типичные регулирующие положения в сфере банковской деятельности включают в себя требования как относительно природы допустимых акционеров, так и минимального числа акционеров, необходимых для основания [банка], и максимального процента собственности у одного акционера. С учётом характеристик собственности и управления МФО, работающих с депозитами, оба эти требования служат потенциальными препятствиями для их работы.

Кроме того, оба требования служат легитимным пруденциальным целям. Требования к природе допустимых акционеров призваны обеспечить ситуацию, когда владельцы депозитарного финансового учреждения обладают финансовыми возможностями и непосредственно заинтересованы в прямом инвестировании дополнительных средств в случае необходимости. Требования к диверсификации собственности призваны предотвратить «захват» лицензий на право банковской деятельности отдельными владельцами или группами, а также сформировать систему «ограничений и противовесов» в управлении. Однако вместе эти требования способны привести к серьёзным проблемам в распространённой ситуации, когда активы новой, получившей лицензию МФО практически полностью поступают от НПО, занимавшейся микрофинансированием до создания этой новой организации.

Во-первых, законы или нормы иногда запрещают НПО владеть акциями в лицензированном учреждении. В то время, как такой запрет служит легитимной цели, зачастую он представляет собой слишком серьёзное препятствие для

окончательного лицензирования микрофинансовой деятельности, берущей начало в НПО: следует рассмотреть возможности его изменения. Даже если НПО всё же разрешат владеть акциями нового финансового учреждения, возможны новые проблемы. Например, требование наличия минимум пяти владельцев и ограничение максимальной доли акций во владении одного акционера 20 процентами принудит НПО, ведущую преобразование, искать ещё четырёх владельцев, совокупный вклад которых в капитал будет в четыре раза превышать вклад самой НПО. Данное положение может стать неоправданным бременем для организации, занимающейся социальными проектами, прибыльность которой ещё не настолько высока, чтобы привлечь чисто коммерческую структуру. В качестве единственной альтернативы иногда использовали распределение акций среди других владельцев, не вносивших эквивалентную долю в акционерный капитал. Такая схема не способствует надёжному надзору со стороны этих новых владельцев.

Учитывая легитимные цели, преследующие требования приемлемости акционеров и диверсификации собственности, не существует единого рецепта для пересмотра этих положений так, чтобы они отвечали потребностям МФО. Однако в ряде случаев простым решением может стать такой шаг: позволить лицензирующему органу самостоятельно анализировать каждую конкретную заявку структур, занимающихся микрофинансированием, и их предлагаемых партнёров, и отменять действие требований к приемлемости и диверсификации акционеров, исходя из конкретной ситуации.

Сфера применения особых пруденциальных стандартов

Следует ещё раз подчеркнуть, что **большинство перечисленных в данном разделе поправок применимы не только к специализированным МФО, но и к программам микрокредитования, осуществляемым коммерческими банками или финансовыми компаниями.** Некоторые из них также подходят для необеспеченного кредитования финансовыми кооперативами.

Даже если коммерческие банки страны в настоящее время не интересуются работой в сфере микрокредитов, их отношение может измениться после того, как специализированные МФО убедительно продемонстрируют потенциальную прибыльность этого направления. Если банк, предлагающий весь спектр услуг, решит начать работу в области микрофинансирования или вступить в партнёрские отношения с МФО для предоставления соответствующих продуктов, он должен иметь чёткое представление о положениях, регламентирующих такую деятельность; в противном случае, гарантированно сохранится раздробленность финансового сектора. Органы регулирования и надзора должны предусмотреть специальные инструменты, стимулирующие подобный результат: когда микрокредиты составляют небольшую часть диверсифицированного портфеля коммерческого банка, риск и издержки надзора в этой сфере становятся гораздо ниже. Кроме того, равные условия, предоставленные конкретными пруденциальными стандартами в отношении определённого вида деятельности, способствуют развитию конкуренции.

Страхование депозитов

С тем, чтобы защитить мелких вкладчиков и сократить вероятность «набегов на банки», во многих странах в явной форме предоставляют страхование банковских депозитов до определённой суммы, а в некоторых - предусматривают фактическую компенсацию вкладчикам убытка даже при отсутствии явных юридических обязательств такого рода. Идут довольно жаркие споры относительно действенности такого страхования в качестве инструмента, повышающего стабильность банков, стимулирующего неоправданно рискованное поведение руководства банков, а также

целесообразности такого страхования силами частного рынка. В любом случае, если вклады в коммерческие банки застрахованы, то следует предполагать, что должны быть застрахованы и депозиты в других учреждениях, которым финансовыми властями выдана лицензия в соответствии с пруденциальными положениями (если нет веских причин, препятствующих этому).

IV. ПРОБЛЕМА НАДЗОРА

Опыт, накопленный в течение десятилетий разными странами в использовании многочисленных форм «альтернативных» финансовых учреждений (в том числе, разных форм финансовых кооперативов, совместных обществ, сельских банков, деревенских банков, а теперь и МФО), показывает, что **практически везде серьёзно недооценивают проблемы, связанные с обеспечением такого надзора за деятельностью этих структур, который обеспечивал бы их достаточную защищённость и стабильность.** Когда различные заинтересованные стороны начинают обсуждать правовые структуры для микрофинансирования в стране, относительно несложно и интересно разрабатывать нормативы, но вести конкретное практическое планирование в интересах результативного надзора гораздо сложнее и не столь занято. В итоге, в процессе реформирования нормативно-правовых положений надзору не уделяют необходимого внимания; при этом часто полагают, что любые проблемы, возникающие в связи с появлением новых положений, можно будет решить позже, временно предоставив контролирующему органу дополнительные средства и техническую помощь. Это предположение во многом неверно. Результатом может стать регулирующее положение, которое не осуществляется, что еще хуже, чем его полное отсутствие.

Микрофинансирование как отрасль никогда не сможет в полной мере реализовать свой потенциал, если не перейдёт в область, где действуют учреждения, подпадающие под действие пруденциальных положений, и где им придётся подвергаться пруденциальному надзору¹⁶. Хотя использование пруденциальных положений и надзора для микрофинансирования неизбежно, возможны варианты при определении того, когда и каким образом они будут использоваться. **Эти варианты окажутся верными только в том случае, если возможности осуществления надзора, издержки и последствия будут проанализированы заранее и более тщательно, чем это иногда происходит сейчас во время дискуссий по вопросам регулирования.**

Важность заблаговременного и реалистичного анализа проблем надзора объясняется фидуциарной ответственностью, которую принимает на себя государство при выдаче лицензий на финансовую деятельность. Граждане должны иметь возможность предположить (и обычно предполагают), что выдача пруденциальной лицензии финансовому посреднику означает, что государство будет осуществлять действенный надзор за деятельностью такого посредника с тем, чтобы защитить их вклады. **Таким образом, лицензия – это обещание. Прежде, чем выдавать лицензии, государству нужно чётко определиться с природой соответствующих обещаний и решить, насколько оно способно их выполнить.**

Инструменты надзора и их недостатки

Инструменты надзора за портфелем. Некоторые стандартные инструменты, применяемые для анализа портфеля банков, неэффективны в сфере микрокредитования. Как отмечалось ранее, документация в кредитном деле не даёт удовлетворительного представления о риске. Подобным образом, часто бывает нецелесообразно рассылать информацию о состоянии счёта, особенно если уровень грамотности клиентов низок. Вместо этого в большей степени следует полагаться на анализ систем кредитования,

имеющихся в учреждении, и их прежних показателей. Для проведения такого анализа нужно знать методы и приёмы микрофинансирования; а для того, чтобы итоги этого анализа служили практическим выводам, требуется их интерпретация и оценка. **Маловероятно, что контролирующий персонал сможет эффективно вести мониторинг деятельности МФО без подготовки и определенной специализации.**

Требование пополнить капитал. Когда МФО оказывается в сложном положении, и орган надзора требует пополнить капитал, многие владельцы МФО не способны выполнить это требование. Владельцы НПО могут не располагать достаточным ликвидным капиталом. Доноры и инвесторы, поддерживающие развитие, обычно имеют значительные средства, однако использование их внутренних процедур, регламентирующих выделение средств, требует столько времени, что оперативно отреагировать на такое требование невозможно. Таким образом, при возникновении проблемы у МФО, на которое распространяется надзор, контролирующий орган не сможет решить её с помощью вливания нового капитала.

Распоряжение о прекращении кредитования. Ещё один распространённый инструмент, используемый органами надзора при работе с испытывающими проблемы банками, – это распоряжение о прекращении кредитования. При этом банку не позволяют принимать дополнительный кредитный риск до тех пор, пока не будут решены его проблемы. Кредиты коммерческого банка обычно имеют залог, и большинство его клиентов не обязательно ожидают автоматического продолжения кредитования после завершения выплат в счёт погашения текущего займа. Поэтому коммерческий банк может приостановить выдачу новых кредитов без вреда для возврата существующих кредитов. Для большинства МФО ситуация выглядит иначе. Для большинства схем микрокредитования немедленное предоставление последующего займа является нормой. Если МФО достаточно долго не будет выдавать повторные займы, то клиенты теряют основной стимул к возвращению средств (т.е. уверенность в том, что в будущем, при необходимости, они получат своевременный доступ к кредиту). Когда МФО перестаёт выдавать новые кредиты, ее клиенты обычно перестают возвращать те, что были ими получены. Из-за этого обстоятельства распоряжение о прекращении кредитования становится слишком мощным оружием, по крайней мере, в ситуации, когда есть хоть какая-то надежда спасти портфель МФО.

Продажа активов или слияние. Тесная связь типичной МФО со своими клиентами может означать, что ценность кредитных средств в руках других управляющих будет небольшой. Поэтому решение контролирующего органа о передаче кредитных активов более сильному учреждению может оказаться не столь действенным инструментом, как в случае обеспеченных кредитов коммерческих банков.

То, что некоторые ключевые инструменты надзора не слишком эффективны в области микрофинансирования, разумеется, не означает, что в отношении МФО невозможно вести надзор. Вместе с тем, регулирующим органам следует тщательно учитывать этот факт, определяя количество подлежащих выдаче лицензий и степень консервативности при установлении стандартов достаточности капитала или требуемых уровней прежних показателей при преобразовании МФО.

Издержки надзора

Сторонники создания новых регулирующих положений для МФО испытывают справедливый энтузиазм в связи с предоставлением финансовых услуг людям, которые никогда прежде не имели к ним доступа. С другой стороны, контролирующие органы в большей степени рассматривают издержки,

связанные с осуществлением надзора за новыми мелкими структурами. Удачные регулирующие положения в сфере микрофинансирования должны уравновешивать оба эти фактора.

С точки зрения активов, в отношении которых осуществляется надзор, работа со специализированными МФО обходится гораздо дороже, чем надзор над многопрофильными банками. Один контролирующий орган, имеющий опыт работы в течение несколько лет, установил, что издержки надзора при работе с МФО составляют 2 процента от суммы активов, на которые распространяется надзор; что почти в 30 раз дороже, чем надзор за активами коммерческих банков. **Доноры, содействующие развитию депозитарных структур в области микрофинансирования, должны подумать о предоставлении временной материальной поддержки для осуществления надзора в отношении таких структур;** особенно на раннем этапе, пока сотрудники, отвечающие за надзор, знакомятся с сектором, а число учреждений, которые могли бы совместно нести расходы по надзору, незначительно. Однако в долгосрочной перспективе правительству необходимо решить, возьмет ли оно на себя покрытие этих затрат, или заставит МФО перенести их на свою клиентуру.

Даже если дополнительные денежные расходы на осуществление надзора за деятельностью МФО покрываются каким-либо донором, есть также и другие издержки в виде времени и внимания, которые должны уделять руководители контролирующего органа. В ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой имеются системные проблемы у коммерческих банков; они несут в себе значительный риск для экономики. В подобных условиях следует серьезно подумать о тех издержках, которые могут быть связаны с чрезмерным отвлечением внимания руководства контролирующего ведомства от решения своих непосредственных задач, когда от них требуют работать с учреждениями, не представляющими угрозы для финансовой системы страны.

Связанные с надзором административные издержки самих МФО тоже значительны. Нередко они составляют 5 процентов от суммы активов в течение первых 1-2 лет и 1 процент – в дальнейшем.

Где установить надзор в секторе микрофинансирования?

Учитывая сложности с распределением дефицитных ресурсов в сфере надзора, для МФО, работающих с депозитами, часто предлагают варианты, отличные от традиционных механизмов надзора, используемых в отношении коммерческих банков.

В структуре существующего контролирующего ведомства?

Наиболее приемлемым органом надзора для МФО, работающих с депозитами, обычно (хотя и не всегда) является надзорный орган, отвечающий за сектор коммерческих банков. Использование такого органа имеет ряд преимуществ: есть необходимые навыки, снижается искушение спекулировать на регулирующих положениях. Следующий вопрос: следует ли создавать в структуре этого органа отдельный департамент? В каждой стране ответ будет своим, но, учитывая отличающиеся характеристики риска и методики надзора за МФО и портфелем в сфере микрофинансирования, минимальный штат подготовленных сотрудников необходим.

Вопрос о том, следует ли вводить механизм регулирования сектора микрофинансов в структуру существующего контролирующего органа, существенно усложняется в том случае, когда работу с МФО двух типов (депозитарными и не работающими с депозитами) приходится вести в рамках единой, комплексной системы регулирующих положений. Задачи, связанные с выдачей разрешений микрокредитным учреждениям, не принимающим

депозиты, имеют мало общего с пруденциальными положениями и надзором за депозитарными учреждениями. В определённых условиях возложение этих двух различных функций на один и тот же регулирующий орган можно оправдать чисто прагматическими соображениями, например, отсутствием какой-либо иной подходящей структуры или вероятностью того, что если выдачей разрешений будет ведать иная структура, то этот процесс будет в большей степени подвержен политическому манипулированию и злоупотреблениям. Вместе с тем, риски, возникающие при объединении пруденциального и непруденциального регулирования сектора микрофинансирования в компетенции органа по надзору за банками, нередко оказываются более вескими, чем соображения конкуренции. Среди таких рисков – то, что надзорный орган использует неверный подход к учреждениям, не принимающим депозиты, а также возможность того, что общественность будет видеть в надзорном органе структуру, гарантирующую финансовое «здоровье» учреждений, не работающих с депозитами, хотя, на самом деле, такой орган не ведёт (и не должен вести) тщательный мониторинг их финансового состояния.

«Саморегулирование» и надзор

Иногда регулирующие структуры полагают, что для государственного органа финансового надзора будет нерентабельным осуществлять непосредственный надзор за многочисленными МФО. В качестве альтернативы предлагают саморегулирование. При рассмотрении саморегулирования нет чёткости, так как этот термин используется для обозначения разных понятий. В данной работе «саморегулирование» означает регулирование (и/или надзор), осуществляемое любым органом, который фактически контролируется самими регулируемыми структурами (т.е., не контролируется государственным органом надзора).

В отношении этого аспекта имеются ясные результаты прежних периодов. **В развивающихся странах неоднократно пробовали использовать механизм саморегулирования финансовых посредников, и практически никогда он не был в состоянии эффективно обеспечить надёжность регулируемых организаций.** Нельзя утверждать, что эффективное саморегулирование в подобном контексте невозможно в принципе, однако можно сказать, что использование этого инструмента – это всегда неоправданно рискованная игра с неясным исходом (по крайней мере, если от регулирования и надзора ждут повышения финансовой дисциплины и консервативного управления риском).

Иногда регулирующие органы требовали, чтобы саморегулирование применялось в работе некоторых видов мелких финансовых посредников не потому, что при этом от регулирования и надзора ожидали эффективности, просто такой вариант был с политической точки зрения более приемлем, чем заявление о том, что надзор за структурами, принимающими депозиты, осуществляться не будет. В определённых условиях данный вариант может быть разумным. Хотя саморегулирование и не поможет поддержать процветание финансовых посредников, но оно может принести некоторую пользу, например, стимулировать организацию к внедрению процесса отчетности или четко сформулировать основные стандарты эффективных методов организации работы.

Делегированный надзор

Под «делегированным надзором» понимают положение, при котором государственный орган финансового надзора делегирует осуществление непосредственного надзора другой структуре, но при этом продолжает контролировать работу этой структуры. Такой механизм, похоже, срабатывал (по крайней мере, временно) там, где государственный орган финансового надзора внимательно следил за качеством работы структуры, которой были

делегированы соответствующие полномочия (впрочем, неясно, насколько данная модель способствует сокращению общих затрат, связанных с надзором). Там, где рассматривают возможность применения данной модели, следует чётко ответить на три вопроса. (1) Кто возьмёт на себя значительные расходы, связанные с осуществлением делегированного надзора и контроля за ним со стороны соответствующего государственного органа? (2) Если структура, которой делегировали надзорную функцию, окажется ненадёжной, и придётся с нее эту функцию снять, то есть ли у государственного органа финансового надзора реальный «запасной вариант»? (3) В случае несостоятельности учреждения, в отношении которого осуществлялся надзор, какая структура будет иметь полномочия и возможности разрешить сложившуюся ситуацию путём вмешательства, ликвидации или слияния?

Поскольку большинство МФО относительно невелики, есть мнение, что надзор за ними можно спокойно поручить независимым аудиторским фирмам. К сожалению, опыт показывает, что независимые аудиторские проверки МФО (даже проводимые фирмами-отделениями иностранных компаний) очень редко предусматривают анализ, который давал бы достаточную гарантию надёжности кредитных средств МФО. **Если данная функция передаётся аудиторам, надзорный орган должен требовать от них использования протоколов** для работы именно с микрофинансовыми учреждениями (которые более действенны и более дорогостоящи чем те, что применяются обычно), а также регулярно проверять их работу.

V. ОСНОВНЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ регулирующих положений и надзора в сфере микрофинансирования по определению сложен, и в нём присутствует масса оговорок. С тем, чтобы добавить ясности и подчеркнуть основные моменты, в заключительной части данной работы кратко приведены некоторые главные рекомендации:

- В настоящее время разрабатываются новые эффективные методики «микрофинансирования», благодаря которым можно предоставлять официальные финансовые услуги малоимущим клиентам, прежде не имевшим к ним доступа. С тем, чтобы полностью реализовать свой потенциал, сектор микрофинансирования в конечном итоге должен получить возможность заняться лицензируемым финансовым посредничеством, на которое распространяется пруденциальный надзор, а также необходимо разработать регулирующие положения, обеспечивающие данный результат.
- Следует провести компетентный финансовый и институциональный анализ ведущих МФО до того, как будут определены структура и сроки введения пруденциального регулирования (по крайней мере, если основными кандидатами для применения нового регулирующего пакета являются существующие МФО).
- Для решения вопросов, не требующих от государства наблюдения и подтверждения финансовой надёжности регулируемых учреждений, следует использовать регулирующие положения непруденциального характера (в том числе, положения коммерческого или уголовного кодекса). Соответствующие формы такого регулирования обычно проще в исполнении и не столь дорогостоящие, как положения пруденциального характера.
- Сторонники микрофинансовых регулирующих положений должны соблюдать осторожность в отношении шагов, которые могли бы спровоцировать дискуссию в обществе и среди политиков относительно процентных ставок по микрокредитам. Высокие ставки здесь необходимы. Во многих странах нельзя получить явную политическую поддержку процентных ставок, которые были бы достаточно высокими для обеспечения жизнеспособности схем микрокредитования. В других

условиях необходимую политическую поддержку могут обеспечить скоординированные действия по разъяснению важности такого инструмента соответствующим политикам и руководителям.

- Службы, предоставляющие кредитную информацию, могут сократить затраты кредиторов и расширить предоставление кредитов малоимущим заемщикам. Однако они не во всех странах технически выполнимы.
- Микрокредитное учреждение не должно получить лицензию на прием депозитов, пока оно не продемонстрирует, что может в достаточной мере управлять прибылью от предоставленных займов, чтобы покрыть все свои расходы, включая дополнительные финансовые и административные издержки на мобилизацию депозитов, которые оно планирует собрать.
- Перед тем, как регулирующие органы примут решение по срокам и плану пруденциального регулирующего положения, им следует получить компетентный финансовый и институциональный анализ ведущих МФО, по крайней мере, если существующие МФО являются основными кандидатами для рассматриваемых новых лицензионных инструментов.
- Не следует вводить пруденциальные регулирующие положения только в отношении МФО, занимающихся исключительно кредитованием, и ссужающих лишь собственный капитал, или МФО, заимствующих средства только из зарубежных коммерческих и некоммерческих источников или отечественных коммерческих банков, подпадающих под действие пруденциального регулирования.
- В зависимости от практических затрат и выгод, следует тщательно взвесить целесообразность введения пруденциальных положений в отношении МФО, принимающих только денежный залог (принудительные сбережения), особенно если такие МФО не используют эти средства для выдачи кредитов.
- В качестве основы для использования пруденциальных регулирующих положений следует в максимальной степени применять тип совершаемых сделок, а не тип учреждения, их совершающего.
- По возможности регуляторная реформа должна включать корректировку любых нормативов, не позволяющих существующим финансовым учреждениям (банкам, финансовым компаниям и т.п.) предоставлять микрофинансовые услуги, или необоснованно усложняющих процесс предоставления этими учреждениями кредитов МФО.
- Там, где пруденциальный надзор нецелесообразен из соображений рентабельности, можно разрешить мелким финансовым посредникам на уровне сообществ по-прежнему принимать взносы от своих членов без пруденциального надзора, особенно там, где большинство членов не имеет доступа к более надёжным депозитным инструментам.
- Планка минимального размера капитала должна быть установлена достаточно высоко, чтобы контролирующий орган не захлестнуло большее количество новых учреждений, чем то, которое он может эффективно контролировать.
- Большая часть микрозаймов практически необеспеченна. Ограничения на необеспеченное кредитование или высокий резерв под необеспеченный портфель, который еще не был объявлен неуплаченным, не являются целесообразными для МФО. Наоборот, контроль над риском должен основываться на эффективности получения выплат по займам МФО в прошлом, а также на анализе ее кредитных систем и стратегий.
- При работе с микрофинансовыми учреждениями/программами используйте более простые требования к кредитной документации и отчетности, чем в случае операций обычных коммерческих банков.
- Ограничения на иностранную собственность или ограничения максимального процента акций в собственности акционеров могут быть неуместными или требовать гибкого применения в том случае,

если стадия развития местного микрофинансового сектора такова, что значительная часть инвестиций должна поступить из преобразованных НПО и от других инвесторов, решающих социальные задачи.

- Разработчики новых норм для сферы микрофинансирования должны уделять гораздо больше, чем обычно, внимания вопросам вероятной эффективности и стоимости надзора. Лицензии на право осуществлять финансовое посредничество представляют собой обещания. Прежде, чем давать их, государству нужно чётко представлять природу таких обещаний и свою способность сдержать их.
- Разработка микрофинансового регулирования не должна происходить без оценки реальных затрат, связанных с осуществлением надзора, и создания устойчивого механизма для их покрытия. Доноры, рекомендуящие правительству заняться надзором за новыми типами учреждений, должны быть готовы финансировать соответствующие затраты на начальном этапе такого надзора.
- Надзор за микрофинансированием – в особенности, проверка портфеля – требует определенных методов и навыков, отличных от тех, что используются для надзора за коммерческими банками. Для того, чтобы эффективно работать с МФО, контролирующий персонал должен быть подготовлен и в определенной мере специализирован.
- Финансовые кооперативы (по крайней мере, крупные) должны контролироваться согласно пруденциальным принципам специализированным финансовым органом, а не агентством, ответственным за все кооперативы.
- Не ожидайте, что в развивающихся странах «самонадзор», осуществляемый структурой, которая контролируется «надзираемыми», сможет стать эффективным инструментом обеспечения надёжности контролируемых финансовых учреждений.
- Внешние аудиторы не могут надёжно оценить финансовое состояние МФО, если они не проверят портфель в соответствии с характерными для микрофинансов процедурами, что выходит за рамки обычной существующей практики.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. В состав Консультативной группы по оказанию помощи малоимущему населению (CGAP) входят представители 29 международных донорских организаций, работающих в сфере микрофинансов.
2. Средний размер микрокредитов не превышает размеров дохода на душу населения.
3. Важной финансовой услугой, которая зачастую не доступна для малоимущих клиентов и потому тоже может рассматриваться как компонент «микрофинансов», является страхование. Вместе с тем, со страхованием связаны иные аспекты регулирования, рассмотрение которых выходит за рамки данной работы.
4. Термин «непруденциальное регулирование» вызывает определённые трудности. Между пруденциальными и непруденциальными регулирующими положениями не всегда имеется чёткая граница, - иногда одно и то же правило служит как пруденциальным, так и непруденциальным целям. Например, положение о предупреждении финансовых преступлений (см. обсуждение мошенничества и финансовых преступлений на с.12) помогает решать и пруденциальные задачи. Кроме того, если давать определение непруденциальным положениям, пытаясь показать, на какие области оно не распространяется, то это не даёт представления о самом понятии. Иногда для обозначения непруденциальных положений применительно к финансовым учреждениям используют термин «положения о порядке ведения бизнеса». Впрочем, и этот термин нельзя считать удовлетворительным, так как пруденциальные положения тоже влияют на то, как финансовое учреждение ведёт свои дела.

5. Разумеется, мы не считаем, что крах МФО, занимавшейся только кредитованием, не приведёт к негативным последствиям. Утрата клиентами доступа к кредитам МФО может стать серьёзной проблемой, если терпящий бедствие микрокредитор был единственным источником столь необходимого капитала. Впрочем, это верно и в отношении любого другого важного поставщика. Тот факт, что какое-то благо или услуга важны для потребителей, не используется для того, чтобы оправдать в отношении такого поставщика применение пруденциальных положений.
6. Дело не в том, что стоимость капитала и убытки от непогашения кредитов неизменны для МФО и коммерческих банков, а в том, что при операциях микрокредитования для обеих категорий кредиторов административные издержки как процент от суммы выданных кредитов выше.
7. Разумеется, иногда высокие процентные ставки действительно говорят о неэффективности (слишком высоких административных издержках) некоторых МФО. Однако конкуренция решает эту проблему более успешно, чем введение ограничения на максимальный размер процентной ставки.
8. В случае финансовых учреждений, регулируемых пруденциальными положениями, эти ограничения нередко усугубляются другими, носящими пруденциальный характер, ограничениями на собственность (см. обсуждение требований приемлемости собственности и диверсификации на стр. 26.)
9. Обсуждение трансформации МФО в данном разделе касалось только непруденциальных вопросов. На такие переходы влияют также и пруденциальные правила, особенно правило о приемлемости и диверсификации собственников, обсуждаемые на стр. 26.
10. Полезный анализ регулирующих положений в области микрофинансирования применительно к данной теме можно найти в: Van Greuning, Gallardo and Randhwana, "A Framework for Regulating Microfinance Institutions" («Структура регулирования микрофинансовых организаций»), рабочий документ по исследованию политики 206, Вашингтон, Всемирный банк 1999.
11. В ряде стран банки обязаны иметь резерв в размере 100% необеспеченных займов, за исключением займов, предоставленных другим лицензированным финансовым посредникам. В таких условиях банки могут быть более заинтересованы в кредитовании МФО, имеющих лицензию, а МФО смогут получать средства под более низкий межбанковский процент. Именно поэтому может возникать аргумент в пользу пруденциального лицензирования заимствований МФО из коммерческих банков, однако эти обстоятельства не оправдывают введение обязательного лицензирования.
12. Нормирование лицензий влечет затраты, поскольку барьеры для выхода на рынок препятствуют конкуренции.
13. Органы регулирования иногда надеются, что вместо закрытия таких учреждений произойдёт их слияние в более крупные структуры, за которыми проще осуществлять надзор. Однако экономические соображения, связанные с работой отделений, нередко делают такое развитие событий невозможным.
14. Под достаточностью капитала понимают поддержание разумного соотношения между рисковыми активами финансового учреждения и его резервами из собственных средств. На него влияет не только соотношение собственного капитала и активов, но и правила, регламентирующие взвешивание риска и создание резервов. Достаточностью капитала в широком смысле управляют с помощью сочетания этих показателей.
15. В данном разделе рассматриваются требования к собственности, диктуемые пруденциальными регулирующими положениями. Они пересекаются с непруденциальными требованиями, рассматриваемыми на стр. 14.
16. Данное заявление не подразумевает, что пруденциальные регулирующие положения в конечном итоге распространятся на все учреждения, оказывающие услуги в сфере микрофинансирования.