



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
1 April 2011  
Russian  
Original: English

## Комиссия Организации Объединенных Наций

### по праву международной торговли

#### Сорок четвертая сессия

Вена, 27 июня – 8 июля 2011 года

## Нормативно-правовые аспекты микрофинансирования

### Записка Секретариата

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1-5	2
II. Политические и нормативно-правовые инициативы по вовлечению населения в финансовую сферу .....	6-27	3
A. Отдельные международные инициативы .....	9-20	4
1. Система Организации Объединенных Наций .....	10	5
2. Другие международные органы .....	11-20	5
B. Отдельные региональные инициативы .....	21-27	9
III. Нормативно-правовые аспекты микрофинансирования .....	28-52	11
IV. Заключительные замечания .....	53-56	22



## I. Введение

1. На своей сорок второй сессии (Вена, 29 июня – 17 июля 2009 года) Комиссия заслушала предложение о своевременности проведения ЮНСИТРАЛ исследования по вопросам микрофинансирования в контексте международного экономического развития, в тесной координации с основными организациями, уже осуществляющими работу в этой области. Цель этого исследования состояла бы в определении необходимости в регулирующих и юридических рамках, преследующих цель защиты и развития сектора микрофинансирования в интересах обеспечения его постоянного развития в соответствии со стоящими перед ним задачами, которые заключаются в создании основанных на принципах включения финансовых секторов в целях развития<sup>1</sup>. На этой сессии Комиссия просила Секретариат, с учетом наличия ресурсов, подготовить подробное исследование, включающее оценку актуальных юридических вопросов и вопросов регулирования в области микрофинансирования, а также предложения относительно формы и характера справочного документа с обсуждением различных элементов, требуемых для создания благоприятной юридической базы для микрофинансирования, вопрос о подготовке которого Комиссия, возможно, рассмотрит в будущем с целью оказания помощи законодателям и лицам, принимающим политические решения, в различных странах мира. Было указано, что развивающиеся страны и страны с переходной экономикой проводят рассмотрение вопросов о том, следует ли регулировать микрофинансирование и каким образом следует это делать; таким образом, выработка ориентированных на консенсус юридических документов может оказаться чрезвычайно полезной для стран, находящихся на этом этапе развития сектора микрофинансирования. Комиссия просила Секретариат проводить эту работу во взаимодействии с экспертами и стремиться заручиться при подготовке этого исследования возможным сотрудничеством со стороны других заинтересованных организаций, где это уместно<sup>2</sup>.

2. На сорок третьей сессии Комиссии была представлена записка Секретариата, содержащая подготовленные по ее просьбе исследование и предложения (A/CN.9/698). В записке преследовалась цель провести анализ и дать общий обзор вопросов, связанных с нормативно-правовой базой микрофинансирования<sup>3</sup>. Было признано, что, облегчая доступ к финансовым услугам для многочисленных малоимущих, которые в настоящее время не обслуживаются официальной финансовой системой, микрофинансирование может играть важную роль в качестве инструмента ликвидации нищеты и достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Было отмечено, что создание соответствующего режима нормативно-правового регулирования будет способствовать развитию сектора микрофинансирования<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят четвертая сессия, Дополнение № 17 (A/64/17)*, пункт 432.

<sup>2</sup> Там же, пункт 433.

<sup>3</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 17 (A/65/17)*, пункт 275.

<sup>4</sup> Там же, пункт 276.

3. После обсуждения Комиссия пришла к выводу, что Секретариату следует организовать коллоквиум для изучения вопросов нормативно-правового регулирования в сфере микрофинансирования, подпадающих под мандат ЮНСИТРАЛ, пригласив на него экспертов из других организаций, активно занимающихся этой проблемой. По итогам коллоквиума должен быть подготовлен доклад, который будет представлен Комиссии на ее следующей сессии и в котором будут изложены актуальные вопросы и рекомендации относительно работы, которую ЮНСИТРАЛ могла бы с пользой провести в этой области<sup>5</sup>.

4. В соответствии с этой просьбой Секретариат провел в Вене 12-13 января 2011 года коллоквиум, на котором были представлены доклады и проведены обсуждения в группах по основным вопросам микрофинансирования. В число докладчиков, членов дискуссионных групп и рядовых участников коллоквиума входили специалисты по вопросам микрофинансирования изо всех регионов мира, представлявшие правительства, международные и неправительственные организации, частный сектор и научное сообщество<sup>6</sup>.

5. В настоящей записке содержится краткий отчет о работе коллоквиума и обсуждавшихся на нем вопросах. В первой части кратко рассказывается о различных международных, региональных и национальных инициативах, направленных на поддержку и регулирование микрофинансирования. Во второй части обозначены основные нормативно-правовые вопросы, которые предлагается рассмотреть Комиссии.

## **II. Политические и нормативно-правовые инициативы по вовлечению населения в финансовую сферу**

6. Участники коллоквиума отмечали, что микрофинансирование в течение короткого срока превратилось из существующего на средства доноров неправительственного механизма в общепризнанную форму кредитования<sup>7</sup>. Согласно имеющимся данным<sup>8</sup>, в 2009 году в мире насчитывалось 92,4 млн. микрозаемщиков, а общий объем микрозаймов составлял 65 млрд. долл. США (в 2006 году – 24 млрд. долл. США). На поддержку микрофинансирования было зарезервировано 21,3 млрд. долл. США<sup>9</sup>, а размер иностранных инвестиций в микрофинансовый сектор составил около 12 млрд. долл. США. В тот же период в управлении различных микроинвестиционных компаний, по приблизительным

<sup>5</sup> Там же, пункт 280.

<sup>6</sup> С повесткой дня и рабочими документами коллоквиума можно ознакомиться по адресу <http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/colloquia/microfinance-2011.html>

<sup>7</sup> См. также Deutsche Bank, “Microfinance: An Emerging Investment Opportunity”, December 2007, [http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD0000000000219174.pdf](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000219174.pdf)

<sup>8</sup> Microfinance Information Exchange, available at <http://www.mixmarket.org>.

<sup>9</sup> <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.45737/>.

оценкам, находился иностранный капитал объемом около 6,2 млрд. долл. США<sup>10</sup>.

7. В настоящее время микрофинансирование вступает в новую, более динамичную фазу развития. Оно получает все большее распространение во всем мире и начинает применяться в сочетании с новыми и более сложными финансовыми продуктами. Однако оптимальной работе микрофинансового сектора мешают пробелы в нормативно-правовой базе и отсутствие соответствующих рыночных механизмов<sup>11</sup>. Это обстоятельство, а также усиление роли инвесторов в финансировании микропредприятий и распространение практики прямого взаимодействия между заемодавцами и заемщиками в рамках международного микрокредитования говорят о важности разработки международных нормативно-правовых стандартов для содействия установлению единообразной практики и принципов работы во всей микрофинансовой отрасли<sup>12</sup>.

8. В ходе коллоквиума было указано на различие между понятиями микрофинансирования и вовлеченности в финансовую сферу. Финансовая вовлеченность является более широким понятием, в основе которого лежит признание того факта, что для ликвидации нищеты недостаточно просто обеспечить доступ к кредитам. Для удовлетворения ряда изменяющихся социально-экономических потребностей необходим целый комплекс полезных и гибких услуг и надежные механизмы их предоставления. Таким образом, вовлечение населения в финансовую сферу подразумевает не только кредитование микропредприятий, но и расширение охвата домашних хозяйств за счет создания множества финансовых организаций разных типов, предлагающих надлежащие финансовые продукты и услуги всем слоям населения<sup>13</sup>. Микрофинансирование же, как один из рыночных методов борьбы с нищетой, используется главным образом для развития предпринимательства и индивидуальной трудовой деятельности<sup>14</sup>. Участники коллоквиума отмечали, для микрофинансирования характерны тесные связи с клиентами, упрощенные процедуры и особая методика кредитования. В документе A/CN.9/698 (см. пункты 1-2 выше) речь идет именно о микрофинансировании.

## A. Отдельные международные инициативы

9. Участники коллоквиума упомянули о деятельности различных правительственные и неправительственные органов, участвующих в разработке

<sup>10</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), “Microfinance Investors Adjust Strategy in Tougher Market Conditions”, October 2010, available at <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf>.

<sup>11</sup> См. также Economist Intelligence Unit, “Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010”, available at <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35379430>.

<sup>12</sup> См. также the Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), “G20 Identifies nine principles for innovative financial inclusion, action plan expected in November”, June 2010, available at <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13722/>.

<sup>13</sup> Роль микрокредитования и микрофинансирования в ликвидации нищеты. Доклад Генерального секретаря (A/65/267), август 2010 года, пункты 38-39, стр.15-16.

<sup>14</sup> Там же, пункт 7.

международных и региональных нормативно-правовых стандартов. В ходе обсуждений было отмечено, что некоторые из этих органов занимаются не только вопросами микрофинансирования или не всеми его аспектами, тогда как другие уделяют все внимание разработке пруденциальных норм и не касаются вопросов непруденциального регулирования. Представляется очевидным, что обеспечение большей ясности по ряду вопросов на международном уровне благоприятно скажется на развитии международного микрофинансирования.

## **1. Система Организации Объединенных Наций**

10. Организация Объединенных Наций способствовала переходу от микрокредитования к микрофинансированию и продолжает поддерживать работу по вовлечению населения в финансовую сферу, которое является одним из условий скорейшего достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). На современном этапе деятельность Организации Объединенных Наций направлена не столько на регламентацию, сколько на поощрение микрофинансирования, в частности путем содействия работе Специального представителя Генерального секретаря по инклюзивному финансированию для целей развития, а также предоставления технической помощи государствам-членам. В ходе коллоквиума было высказано мнение, что система Организации Объединенных Наций могла бы играть более активную роль в вовлечении населения в финансовую сферу, и были определены четыре приоритетных направления дальнейшей работы. Этими направлениями являются: i) развитие взаимодействия между исполнительными и законодательными органами разных стран и организациями, занимающимися разработкой международных норм, в частности в области оказания финансовых услуг населению, обеспечения финансовой устойчивости и добросовестной работы финансовых учреждений; ii) создание эффективных и общедоступных финансовых систем, обслуживающих самые разные категории клиентов – от частных лиц до микро-, малых и средних предприятий; iii) создание благоприятной финансовой инфраструктуры на национальном уровне, особенно в области платежных услуг<sup>15</sup>; iv) защита потребителей от возможных злоупотреблений за счет разработки профессиональных норм и механизмов саморегулирования для финансового сектора, а также принятия законодательства о защите потребителей и контроля за его соблюдением. Была отмечена необходимость обеспечения большей прозрачности и лучшего информирования потребителей, с тем чтобы они могли осознанно выбирать подходящие им финансовые продукты и методы управления денежными средствами.

## **2. Другие международные органы**

11. В ходе коллоквиума был обсужден ряд инициатив, осуществляемых под эгидой других международных консультативных органов, при этом было отмечено, что любой правовой режим регулирования должен обеспечивать оптимальное соотношение между затратами на регулирование и контроль и величиной рисков, связанных с отсутствием всякого регулирования, и

<sup>15</sup> Платежные услуги включают перевод денежных средств со счета на счет, например для пересылки денег членам семьи, проживающим в других регионах, оплаты коммунальных услуг и получения денежных средств, например от государственных органов или оптовых торговцев, сбывающих продукцию мелких производителей на бирже.

соответствовать типу и масштабу сделки. Одновременно с этим было указано на различие между пруденциальным и непруденциальным регулированием.

12. Пруденциальное регулирование направлено на защиту всей финансовой системы, включая обеспечение сохранности денежных вкладов, хранящихся в лицензированных финансовых учреждениях. Надзор за кредитными портфелями банков преследует цель ограничить риски, на которые могут пойти банки с деньгами вкладчиков. Пруденциальные нормативы включают нормы достаточности капитала и требования в отношении ликвидности и обычно находятся в ведении специального финансового надзорного органа. Цель непруденциального регулирования заключается не столько в защите финансовой системы и депонированных средств как таковых, сколько в определении порядка осуществления финансовой деятельности, включая такие вопросы, как регистрация кредитных организаций, защита потребителей, предоставление информации о процентных ставках, поддержка обеспеченных сделок, установление ограничений в отношении максимальной доли иностранного участия, доли иностранных граждан в составе руководства и доли иностранных источников капитала, порядок изменения организационно-правовой формы финансовых учреждений, предотвращение мошенничества и финансовых преступлений и предоставление кредитной информации.

13. Участники коллоквиума сошлись во мнении, что применять пруденциальное регулирование к микрофинансовым организациям, не принимающим вклады от населения, нецелесообразно и не нужно. Вместе с тем было отмечено, что микрозаймодавцам следует предоставить право принимать вклады от населения, с тем чтобы сократить их зависимость от доноров и рынков капитала в отношении предоставления финансовых средств на осуществление их кредитной деятельности, в связи с чем возникает вопрос о целесообразности применения к таким кредитным организациям определенных мер пруденциального надзора.

*Базельский комитет по банковскому контролю (БКБК)*

14. Некоторое время назад БКБК опубликовал методическое руководство<sup>16</sup> по применению Основных принципов надзора за банковской деятельностью<sup>17</sup> (Основные принципы) к деятельности в области микрофинансирования (поскольку Основные принципы изначально не были рассчитаны на микрофинансовый сектор). Это руководство не следует рассматривать как обобщение передового опыта или пересмотренный вариант Основных принципов: его цель состоит лишь в том, чтобы обратить внимание специалистов на различия в применении каждого из основных принципов в отношении традиционных банковских услуг для физических лиц и в

<sup>16</sup> Basel Committee on Banking Supervision, “Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision”, August 2010, prepared by the Microfinance Workstream of the BCBS. Available at <http://www.bis.org/publ/bcbs175.htm>.

<sup>17</sup> Основные принципы надзора за банковской деятельностью, опубликованные БКБК в 1997 году и пересмотренные в 2006 году, являются эталоном, по которому страны могут оценить качество национальных систем надзора за банковской деятельностью. С Основными принципами можно ознакомиться по адресу <http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm>.

отношении услуг в области микрофинансирования и указать на моменты, в связи с которыми может потребоваться дополнительная адаптация<sup>18</sup>.

15. Руководство призвано помочь государствам в разработке последовательного подхода к осуществлению регулирования и контроля в сфере микрофинансирования. В нем говорится о необходимости рационального использования ресурсов, выделяемых на цели надзора, и необходимости накопления специальных знаний надзорными органами для эффективной оценки рисков, связанных с микрофинансовой деятельностью, и выявления проверенных методов контроля и управления, которые могут отличаться от методов, принятых в традиционном банковском секторе, однако вполне подходит для сферы микрофинансирования. В руководстве отмечается, что, хотя некоторые из основных принципов в равной степени применяются к банкам и другим депозитным учреждениям, занимающимся микрофинансовой деятельностью, независимо от ее характера (а также структуры и размера депозитного учреждения), большинство принципов требует специальной адаптации к особенностям микрофинансового сектора. Однако в руководстве речь идет лишь о депозитных микрофинансовых организациях (МФО) и только о пруденциальном регулировании их деятельности. В нем не говорится об МФО недепозитного типа (каковых большинство)<sup>19</sup> и не рассматриваются вопросы непруденциального регулирования.

*Подгруппа по инновационным методам финансирования Группы экспертов  
Группы 20-ти по расширению доступа к финансовым услугам*

16. Участникам коллоквиума были представлены девять Принципов обеспечения доступа к финансированию с помощью инноваций<sup>20</sup>, которые были одобрены на саммите Группы 20-ти в Торонто в июне 2010 года в качестве основы для разработки политики и нормативной базы, призванных стимулировать применение инновационных методов финансирования. Принципы имеют целью: i) способствовать успешному внедрению инновационных, адекватных и экономичных моделей финансового обслуживания; ii) содействовать разработке системы стимулов для заинтересованных банковских, страховых и небанковских учреждений и обеспечивать равные конкурентные условия для всех организаций, занимающихся оказанием финансовых услуг; iii) стимулировать предоставление доступных финансовых услуг, отвечающих потребностям потребителей по качеству и характеру.

17. В основе Принципов обеспечения доступа к финансированию с помощью инноваций лежит признание того факта, что по мере появления новых методов работы (например, бесфилиального банковского обслуживания) и усиления роли международных инвесторов и доноров в обеспечении доступа к финансированию возрастает актуальность разработки международных

<sup>18</sup> Basel Committee on Banking Supervision, “Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision”, August 2010, page 1.

<sup>19</sup> Некоторые из крупнейших микрофинансовых организаций мира, например SKS в Индии, являются недепозитными учреждениями.

<sup>20</sup> Access through Innovation Sub-Group of the G20 Financial Inclusion Experts Group, “Innovative Financial Inclusion, Principles and Report on Innovative Financial Inclusion”, May 2010.

стандартов и создания консультативных органов для содействия повышению доступности финансовых услуг во всем мире, улучшения эффективности работы финансового сектора и обеспечения большей открытости. В одном из принципов, например, говорится о том, что нормативно-правовая база должна отражать общепринятые международные стандарты.

*Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам*

18. Основным механизмом осуществления плана действий по повышению доступности финансовых услуг, согласованного на саммите Группы 20-ти в Сеуле в ноябре 2010 года, является Глобальное партнерство по расширению доступа к финансовым услугам. В рамках Глобального партнерства учреждена специальная подгруппа, которая занимается вопросами реализации Принципов обеспечения доступа к финансированию с помощью инноваций Группы 20-ти и отвечает за взаимодействие с нормотворческими органами. Одним из приоритетных направлений в рамках программы Глобального партнерства является создание целевой группы по сбору и анализу данных о доступности финансовых услуг, в задачи которой будет входить улучшение качества и количества данных, предоставляемых физическим лицам, домашним хозяйствам, микро- и малым предприятиям, а также разработка инструментальных средств и методов, предназначенных для содействия государственным органам в определении целевых показателей доступности финансовых услуг.

*Консультативная группа по оказанию помощи малоимущему населению*

19. Консультативная группа по оказанию помощи малоимущему населению<sup>21</sup>, созданная на базе Всемирного банка, является независимым стратегическим исследовательским центром, занимающимся вопросами обеспечения доступа к финансированию для неимущего населения во всем мире. В сентябре 2002 года 29 учреждений-доноров, входящих в состав Консультативной группы, приняли "Согласованные нормы микрофинансирования. Руководящие принципы регулирования и надзора в секторе микрофинансирования"<sup>22</sup>. Руководящие принципы подготовлены экспертами по вопросам микрофинансирования на основе информации и комментариев специалистов из разных регионов мира об опыте, накопленном в области регулирования и надзора в сфере микрофинансирования. В документе

<sup>21</sup> Консультативная группа является одним из соучредителей кампании "Разумное микрофинансирование" – международной инициативы, призванной обеспечить микрофинансовые организации необходимыми инструментами и ресурсами для предоставления финансовых услуг всем клиентам на основе принципов прозрачности, уважительного отношения и разумной осторожности. Кампания направлена на пропаганду основных принципов обращения с клиентами – минимальных стандартов обслуживания, на которые может рассчитывать клиент микрофинансовой организации. К этим принципам относятся: предупреждение чрезмерной задолженности, применение надлежащих методов взыскания задолженности, этичное поведение персонала, создание механизмов рассмотрения и разрешения жалоб, обеспечение конфиденциальности данных клиента. Дополнительная информация размещена на веб-сайте [www.smartcampaign.org/](http://www.smartcampaign.org/).

<sup>22</sup> На коллоквиуме было упомянуто, что в настоящее время к изданию готовится обновленный вариант Руководящих принципов, который будет опубликован до конца 2011 года.

изложены основные принципы пруденциального и непруденциального регулирования и надзора в микрофинансовом секторе. В нем отмечается, что для того, чтобы полностью реализовать свой потенциал, сектор микрофинансирования должен получить возможность заняться лицензируемым финансовым посредничеством и что для достижения этого результата необходимо разработать соответствующие регулирующие положения<sup>23</sup>.

#### *Всемирный банк*

20. Работа Всемирного банка в области микрофинансирования направлена, в частности, на создание эффективной финансовой инфраструктуры для расширения доступа к финансовым услугам для малоимущего населения. В качестве одного из важнейших элементов такой финансовой инфраструктуры рассматриваются меры по реализации залоговых прав<sup>24</sup>. Создание реестров залогового имущества и механизмов обеспеченных сделок позволит решить проблему нежелания финансовых организаций принимать в качестве залога движимое имущество. Таким образом, модернизация системы обеспеченных сделок и реестров залогового имущества может способствовать большей доступности финансирования за счет увеличения размера кредитов и снижения их стоимости.

### **B. Отдельные региональные инициативы**

21. Тот факт, что проблематикой микрофинансирования и расширения доступа к финансовым услугам занимается все большее число региональных и международных органов, лишний раз подчеркивает актуальность вопроса о разработке нормативно-правовых стандартов на глобальном уровне.

#### *Европейский союз*

22. В 2007 году Европейская комиссия объявила о начале реализации "Европейской инициативы по развитию микрокредитования для поддержки роста и занятости"<sup>25</sup>, имеющей целью облегчить доступ к финансовым услугам малым предприятиям и социально незащищенным гражданам, желающим открыть собственное дело. Инициатива, основанная на признании важности микрокредитования как фактора экономического роста и занятости, предусматривает четыре направления деятельности, включая

<sup>23</sup> Кристен Р., Лайман Т., Розенберг Р. Согласованные нормы микрофинансирования. Руководящие принципы регулирования и надзора в секторе микрофинансирования. – CGAP, июль 2003 г. с. 31.

<sup>24</sup> См., например, S. Fardoust, Y. Kim and C. Paz Sepulveda, eds. "Post crisis Growth and Development: A Development Agenda for the G-20" at chapter 10 "Toward Universal Access: Addressing the Global Challenge of Financial Inclusion" (by, P. Stein, B. Randhawa and N. Bilandzic), World Bank, October 2010, pages 457 ff.

<sup>25</sup> Commission of the European Communities, COM(2007) 708 final, "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European initiative for the development of microcredit in support of growth and employment", 13 November 2007.

совершенствование правовой и институциональной базы и создание благоприятного предпринимательского климата<sup>26</sup>.

23. Указав на связь между микрокредитованием и созданием или расширением возможностей для занятия приносящими доход видами деятельности, Комиссия призывала государства – члены ЕС: i) всячески способствовать предоставлению услуг по микрокредитованию банковскими и небанковскими учреждениями; ii) ослабить ограничения на максимальный размер процентных ставок по микрокредитным операциям; iii) адаптировать национальные механизмы регулирования и надзора к особенностям микрофинансирования; iv) усовершенствовать институциональную базу индивидуальной трудовой деятельности и микропредпринимательства. Государствам-членам было настоятельно рекомендовано принять необходимые меры, чтобы помочь безработным гражданам и получателям социальных пособий заняться индивидуальной трудовой деятельностью и повысить шансы новых микропредприятий на успех. В ходе коллоквиума было отмечено, что микрокредитование актуально не только для развивающихся, но и для развитых стран и что для осмысленного развития практики микрокредитования в развитых странах, в которых более распространен наемный труд, необходимо реформировать законодательную и нормативно-правовую основу микрокредитования и микропредпринимательства.

*Американская ассоциация руководителей органов контроля за банковской деятельностью/Межамериканский банк развития*

24. В 2010 году было издано "Руководство о принципах эффективного регулирования и контроля микрофинансовых операций"<sup>27</sup>. В Руководстве признается применимость Базельских основных принципов к сектору микрофинансирования и в то же время отмечается необходимость расширения сферы их применения для создания дополнительной нормативно-правовой базы, позволяющей эффективно регулировать и контролировать деятельность микрофинансовых организаций<sup>28</sup>.

25. Изложенные в Руководстве принципы отражают обобщенный передовой опыт и относятся как к МФО, в том числе не подлежащим государственному контролю, так и ко всем другим финансовым учреждениям, включая банки, предоставляющим услуги в области микрокредитования. В Руководстве рассматриваются следующие основные темы: i) предварительные условия

<sup>26</sup> Остальными двумя направлениями деятельности являются распространение передового опыта (включая подготовку кадров) и предоставление дополнительного финансового капитала микрофинансовым организациям небанковского типа.

<sup>27</sup> Руководство опубликовано Межамериканским банком развития и Американской ассоциацией руководителей органов контроля за банковской деятельностью; оно было подготовлено рабочей группой руководителей органов контроля за банковской деятельностью по вопросам микрофинансирования. В состав рабочей группы входили представители Боливии, Бразилии, Колумбии, Мексики, Перу, Сальвадора и США (в лице Федеральной корпорации страхования депозитов). Руководство является итогом двухлетней работы, участие в которой принимали различные страны Латинской Америки и Карибского бассейна.

<sup>28</sup> ASBA, "Guidelines of principles for effective regulation and supervision of microfinance operations", 2010, page 9.

эффективного регулирования и контроля деятельности МФО; ii) регулирование и контроль деятельности МФО; iii) регулирование микрокредитных операций. Микрокредиты определены в Руководстве как мелкие займы, которые предоставляются владельцам малых предприятий и подлежат возврату в основном за счет средств, поступающих от продажи товаров или услуг малым предприятием.

26. В Руководстве подчеркивается необходимость создания стабильной нормативно-правовой базы микрофинансирования, которая будет, в частности, обеспечивать возможность взыскания задолженности, гарантировать исполнение поручительств и предусматривать механизм быстрого разрешения мелких споров между клиентами и МФО. В качестве других предварительных условий успешной работы данной системы упоминаются меры регулирования процентных ставок, обеспечение доступности информации для потребителей услуг всех микрофинансовых организаций (а не только МФО, подлежащих государственному контролю), защита потребителей, определение прав и обязанностей лиц, пользующихся услугами микрофинансирования, обеспечение прозрачности цен на микрофинансовые продукты и страхование банковских вкладов.

27. В Руководстве рекомендовано четко определить в законодательных или нормативных актах обязанности контрольных органов в области надзора за финансовой деятельностью МФО. В законодательстве необходимо установить порядок лицензирования МФО (который должен быть не менее строгим, чем порядок лицензирования других финансовых учреждений), а в нормативных актах учесть различные концепции управления риском: управление кредитными и операционными рисками, стратегическое управление рисками, риск ликвидности и риск рынка. В нормативных актах необходимо рассмотреть также такие вопросы, как предельно допустимый размер задолженности, меры борьбы с отмыванием денег и предотвращение финансирования терроризма. Наконец, Руководство рекомендует включать в нормативные акты точное определение понятия микрозайма (микрокредита) для обеспечения полной ясности относительно характера клиентуры и методов кредитования<sup>29</sup>.

### **III. Нормативно-правовые аспекты микрофинансирования**

28. Доклады и обсуждения, посвященные опыту разных стран, позволили пролить свет на некоторые из основных проблем сектора микрофинансирования и некоторые из задач, стоящих перед национальными законодательными и регулирующими органами. Участники отмечали, что одного саморегулирования более не достаточно и что все шире признается необходимость внедрения принципов ответственного финансирования. Было отмечено, что большим подспорьем для законодателей и политиков всего мира, особенно из развивающихся стран и стран с переходной экономикой, мог бы стать согласованный правовой документ, в котором бы рассматривались различные элементы, необходимые для создания благоприятных условий для микрофинансирования.

---

<sup>29</sup> Economist Intelligence Unit, “Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010”, page 66.

### *Характер и качество правовой среды*

29. На коллоквиуме был обсужден вопрос о качестве правовой среды микрофинансовой деятельности. Было отмечено, что во многих государствах регулирование затруднено из-за большого разнообразия организаций, предоставляющих микрофинансовые услуги. В Индии, например, оказанием таких услуг занимается целый ряд официальных и неофициальных структур, деятельность которых регулируется разными надзорными органами, что затрудняет разработку общей политики и осуществление контроля. В настоящее время там готовится законопроект<sup>30</sup>, предусматривающий создание единого органа для надзора за микрофинансовыми организациями и различными аспектами их деятельности. В Перу в нормативном порядке урегулированы такие вопросы, как создание резервов на покрытие потерь по кредитам в зависимости от показателей кредитоспособности (а не типа организации), порядок проведения проверок на местах и применение строгих мер внутреннего контроля. На Филиппинах законодательная и нормативно-правовая база применяется главным образом к МФО, поднадзорным Центральному банку<sup>31</sup>. Микрофинансовые НПО, не принимающие вкладов, не подлежат контролю со стороны ни одного государственного органа<sup>32</sup>.

30. В Бразилии в результате законодательных мер, принятых в течение последнего десятилетия, оформились две основные категории микрокредитных организаций, подлежащих разным режимам регулирования: i) некоммерческие организации, к которым могут как применяться, так и не применяться ограничения на максимальный размер процентных ставок; ii) коммерческие организации, в отношении которых не действует никаких ограничений по ставкам. В Кении в 2006 году был принят закон о микрофинансировании, имеющий целью уменьшить разнобой в количестве и типах организаций (официальные, полуофициальные и неофициальные), занимающихся оказанием микрофинансовых услуг, и усовершенствовать формальную сторону их деятельности. Закон касается микрофинансовых организаций, принимающих вклады от населения (хотя некоторые его разделы можно будет в будущем применять и к организациям, не работающим со вкладами)<sup>33</sup>; кроме этого, принят ряд законодательных и нормативных положений, регулирующих отдельные аспекты деятельности полуофициальных организаций и рассматривается вопрос о разработке норм о лицензировании и контроле деятельности финансовых организаций, не принимающих вкладов от населения<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Проект закона о микрофинансировании (развитие и регулирование).

<sup>31</sup> Особое значение для законодательной системы страны имеет закон № 8791 о банковской деятельности, принятый в 2000 году; в этом законе сделана попытка найти верное соотношение между требованиями пруденциального регулирования и необходимостью обеспечить предоставление финансовых услуг микро- и малым предприятиям и малоимущему населению. См. D. C. Valdemar, R. A. Encinas and M. D. Imperio, Microfinance activity in the Philippines, IDLO MF Working Paper No. 2, October 2007, page 11.

<sup>32</sup> См. также [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13745/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13745/).

<sup>33</sup> См. [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44949/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44949/).

<sup>34</sup> См. [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13733/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13733/).

### *Процентные ставки*

31. Участники коллоквиума высказывали беспокойство относительно степени и последствий государственного вмешательства в микрофинансовый сектор, в частности в виде установления максимально допустимого размера процентной ставки по микрозаймам (ограничение процентной ставки). Ограничение процентной ставки практикуется в одних странах, например в Колумбии, и не предусмотрено в других. Во Франции для малых и средних предприятий предусмотрено особое законодательство, которое предусматривает отмену ограничений на размер процентной ставки по займам, выдаваемым индивидуальным предприятиям<sup>35</sup>. Участники отмечали, что оперативные издержки в микрофинансовом секторе довольно высоки по сравнению с традиционным сектором коммерческого и потребительского кредитования (займы обычно предоставляются на небольшую сумму и короткий срок, требуя постоянного оборота, и выдаются большому числу заемщиков, которые зачастую сильно рассредоточены географически). По этой причине по таким займам обычно действуют гораздо более высокие процентные ставки, чем по обычным коммерческим или потребительским займам, для покрытия более высоких расходов, связанных с предоставлением микрозаймов.

### *Чрезмерная задолженность*

32. Участники выражали беспокойство по поводу все большего распространения явления чрезмерной задолженности. По их мнению, данное явление обусловлено чрезмерным предложением кредитных услуг и слишком большой конкуренцией в данном секторе, которые ведут к тому, что потребители берут займы одновременно у нескольких микрофинансовых организаций<sup>36</sup>. Организации, занимающиеся микрофинансированием, со своей стороны были бы заинтересованы в создании механизмов, позволяющих отслеживать и предотвращать образование чрезмерной задолженности у своих клиентов. В связи с этим была отмечена необходимость разработки соответствующего законодательства и нормативной базы для содействия развитию и регламентации деятельности кредитных бюро, играющих важную роль в снабжении заемодавцев точной кредитной информацией, помогающей сократить случаи неблагоразумного предоставления кредитов и тем самым уменьшить потери и удешевить кредиты для всех.

33. Еще одной проблемой, обусловленной фактором конкуренции и требующей нормативного регулирования, является учащение случаев неуплаты задолженности по займам, связанное с тем, что наличие большого числа организаций, предлагающих услуги на микрофинансовом рынке, ведет к ослаблению стимулов к выплате займов<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Loi no. 2005-882 en faveur des petites et moyennes entreprises.

<sup>36</sup> См. также Centre for the Study of Financial Innovation (CSFI), “Microfinance Banana Skins 2011”, page 11, available at [www.cgap.org/gm/document-1.9.49643/Microfinance\\_Banana\\_Skins\\_2011.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49643/Microfinance_Banana_Skins_2011.pdf).

<sup>37</sup> Там же, стр. 28.

### *Залог*

34. Участники коллоквиума отмечали необходимость регламентировать все более распространяющуюся практику кредитования под залог, которая (из-за отсутствия соответствующей законодательной базы) нередко ведет к злоупотреблениям со стороны МФО при взыскании задолженности. В связи с этим было упомянуто, что в одном из индийских штатов возможности МФО по взысканию кредитов были ограничены за счет введения запрета на предоставление микрозаймов под обеспечение в любой форме<sup>38</sup>.

35. Факты злоупотреблений при взыскании кредитов говорят о необходимости следить за тем, чтобы лица, берущие обеспеченные микрозаймы, еще до заключения сделки должным образом информировались о возможных последствиях невыполнения долговых обязательств. Изучения заслуживает также вопрос об ограничении категорий имущества, которое может приниматься в залог, лишь теми активами, которые имеют экономическую ценность на рынке<sup>39</sup>, а также вопрос об адаптации законодательства к специфике микрофинансовых займов для сокращения издержек и затрат времени<sup>40</sup>.

### *Валютный риск и международные рынки капитала*

36. Участники коллоквиума отметили необходимость разработки нормативно-правовых стандартов управления валютным риском, который может возникать в тех случаях, когда МФО занимает ссудный капитал за рубежом в иностранной валюте и в результате может понести убытки или получить прибыль от изменения обменного курса между валютой займа и местной валютой, в которой МФО осуществляет свою нормальную деятельность. Данный вопрос требует серьезного изучения с целью предотвращения опасности крупных потерь со стороны МФО. В некоторых странах власти уже объявили недопустимым наличие валютных несоответствий в портфелях финансовых организаций, тогда как во многих других странах для регулирования таких сложных механизмов международного финансирования микрофинансовых организаций нет надлежащего законодательства.

37. Участники отмечали, что международные рынки капитала постепенно превращаются в основной источник финансирования многих МФО. Это касается прежде всего тех МФО, которые не имеют права принимать вклады от населения, а таких, по оценкам, большинство. Во многих странах деятельность депозитных учреждений регулируется крайне сложными нормативными положениями, выполнение которых сопряжено с большими затратами,

<sup>38</sup> Постановление № 7 правительства штата Андхра-Прадеш, размещенное по адресу [www.cgap.org/gm/document-1.9.48097/Andhra-MFI-Ordinance.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.48097/Andhra-MFI-Ordinance.pdf), предусматривает: "Ни одна МФО не вправе требовать от заемщика предоставления обеспечения займа в виде залога, залога или в иной форме. Любое обеспечение, полученное от заемщика до вступления настоящего Постановления в силу, освобождается от обременений в пользу заемщика".

<sup>39</sup> См. также Типовой межамериканский закон ОАГ об обеспеченных сделках.

<sup>40</sup> Например, предусмотреть возможность такого описания обремененных активов, которое разумно позволит осуществить их определение для облегчения заключения сделки (см. пункт "d" рекомендации 14 Руководства ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по обеспеченным сделкам).

вследствие чего микрофинансовым организациям бывает трудно преобразоваться в учреждения депозитного типа. Поэтому маловероятно, что вклады в будущем станут играть более заметную роль в финансировании МФО<sup>41</sup>. Не стоит рассчитывать и на то, что коммерческие банки и другие структуры в развивающихся странах будут выделять значительные средства на цели микрофинансирования, так как они нередко негативно относятся к предоставлению займов МФО или же по закону не имеют права вкладывать значительные средства в микрофинансовый сектор<sup>42</sup>. Таким образом, основным источником получения средств в требуемом объеме является международный рынок капитала<sup>43</sup>. Для получения доступа к международным финансовым средствам используются такие механизмы, как обеспеченные долговые обязательства (ОДО)<sup>44</sup> и секьюритизация микрозаймов<sup>45</sup>. Однако во многих странах нет достаточно развитой законодательной базы, необходимой для совершения таких сложных сделок<sup>46</sup>.

#### *Агентства по оценке кредитоспособности микрофинансовых организаций*

38. В некоторых странах начинают появляться агентства по оценке кредитоспособности микрофинансовых организаций (например, на Филиппинах создано уже четыре таких агентства), деятельность которых целесообразно было бы также регламентировать в соответствующем законодательстве. Центральный банк Филиппин, например, недавно издал циркуляр о порядке признания и отмены признания подобных рейтинговых агентств<sup>47</sup>.

#### *Денежные переводы*

39. Было отмечено, что одной из наиболее важных международных финансовых услуг, предоставляемых малоимущему населению, особенно эмигрантам, является быстрая и недорогая пересылка денежных переводов.

<sup>41</sup> B. Swanson, “The Role of International Capital Markets in Microfinance”, 2007, page 2, available at [www.dwmarkets.com/media/pdf-international-capital-markets.pdf](http://www.dwmarkets.com/media/pdf-international-capital-markets.pdf).

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., по оценкам автора, на удовлетворение потенциального спроса требуется свыше 200 млрд. долл. США.

<sup>44</sup> Обеспеченные долговые обязательства предоставляют инвесторам широкую гамму обеспеченных активами ценных бумаг с разным уровнем риска и доходности. Они финансируются в основном частными инвестиционными структурами, характеризуются большим средним размером инвестиций и длительным сроком погашения задолженности МФО и представляются главным образом крупным МФО. См. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Microfinance Investors adjust Strategy in Tougher Market Conditions, October 2010, page 4, available at [www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47946/MIVBrief.pdf).

<sup>45</sup> B. Swanson, “The Role of International Capital Markets in Microfinance”, 2007, page 3.

<sup>46</sup> См., например, S. L. Schwarcz, “Disintermediating Avarice: An Inquiry Into Commercially Sustainable Microfinance”, pages 29-32; IFC, “Pakistan: microfinance and financial sector diagnostic study – final report”, April 2008, page 28, available at [www.ifc.org/ifcext/mifa.nsf/AttachmentsByTitle/Pakistan\\_Diagnostic\\_Studies\\_20090428.pdf/\\$FILE/Pakistan\\_Diagnostic\\_Studies\\_20090428.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/mifa.nsf/AttachmentsByTitle/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf/$FILE/Pakistan_Diagnostic_Studies_20090428.pdf) (“Microfinance banks find it difficult to raise secured financing because they cannot pledge their loan portfolios or assets, and are therefore left with unsecured and expensive financing options.”).

<sup>47</sup> Циркуляр № 685, принятый в 2010 году, размещен по адресу [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44803/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.44803/).

Большое число людей с низкими доходами работают за пределами родины и часто прибегают к услугам компаний, занимающихся международными денежными переводами. Все более активную роль на рынке денежных переводов начинают играть и МФО, использующие свою филиальную сеть в качестве пунктов выдачи переводов. Стоило бы подробнее изучить вопрос о том, не следует ли разрешить микрофинансовым организациям осуществлять международные денежные переводы на более широкой основе, чем в настоящее время, с тем чтобы дать им возможность оказывать эту важную услугу клиентам.

#### *Электронные деньги*

40. Участники подробно обсудили вопрос о расширении использования мобильных технологий в секторе финансовых услуг в качестве одной из разновидностей бесфилиального банковского обслуживания. Особое внимание в связи с этим было обращено на возникновение новых проблем и пробелов в нормативной базе, для устранения которых требуется разработка международных стандартов. Участники отметили динамичное развитие данного сектора и его потенциал с точки зрения обеспечения доступности финансовых услуг. Согласно представленным на коллоквиуме данным, в 2012 году мобильными финансовыми услугами воспользуется около 364 млн. человек с низкими доходами, не охваченных банковскими услугами); это означает, что в тот же период число людей, у которых нет банковского счета, но есть сотовый телефон, по прогнозам, возрастет с 1 до 1,7 млрд. человек (что составляет примерно 70 процентов населения мира, не охваченного банковскими услугами)<sup>48</sup>. Согласно прогнозам, число пользователей мобильных платежных систем в 2012 году превысит 190 млн. человек<sup>49</sup>, а общая сумма сделок и денежных переводов, совершенных в мире с помощью мобильных устройств в 2013 году, превысит 600 млрд. долл. США<sup>50</sup>.

41. На коллоквиуме были представлены две системы мобильных платежей<sup>51</sup>, функционирующие с участием и без участия банков. В качестве примера банковской мобильной платежной системы была приведена филиппинская система Smart Money – партнерский проект банковского учреждения и провайдера услуг беспроводной связи<sup>52</sup>. Участвующие в проекте партнерские банки обязаны следить за тем, чтобы система отвечала всем требованиям борьбы с отмыванием денег и защиты потребителей.

42. В качестве примера небанковской модели была приведена филиппинская система GCASH. В рамках данной системы оператор мобильной сети выдает

<sup>48</sup> См. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), “Mobile Banking: From Concept to Reality (June 25 2009)”, available at [www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.10806/](http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.10806/).

<sup>49</sup> См. See Gartner newsroom available at [www.gartner.com/it/page.jsp?id=995812](http://www.gartner.com/it/page.jsp?id=995812).

<sup>50</sup> <http://juniperresearch.com/viewpressrelease.php?pr=106>.

<sup>51</sup> Под мобильными платежами понимаются финансовые операции, совершаемые с помощью мобильных устройств, например сотовых телефонов; мобильное банковское обслуживание включает совершение мобильных платежей, а также обеспечение доступа к более широкому набору банковских услуг через мобильное устройство.

<sup>52</sup> В рамках данного проекта банки получили возможность выдавать электронные деньги и использовать техническую платформу и торговые филиалы компаний мобильной связи для предоставления своих услуг в дополнение к собственным филиалам и банкоматам.

электронные деньги в форме предоплаты своим посредникам, которые переводят деньги клиентам через платформу мобильной связи или индивидуально уполномоченных агентов<sup>53</sup>. Еще одним примером небанковской модели может служить кенийская система MPesa<sup>54</sup>, в основе которой лежит система мелких счетов, которые обслуживаются неправительственной организацией и доступны подписчикам через мобильные телефоны с помощью сим-карт. Система MPesa изначально создавалась как внутренняя электронная платежная система, однако после налаживания связей с рядом агентов в Соединенном Королевстве стала использоваться также для осуществления международных денежных переводов между Соединенным Королевством и Кенией; при таких переводах деньги отправляются непосредственно на телефон получателя. В связи с этим внимание участников было обращено на необходимость международно-правового регулирования подобных переводов.

43. В ходе дискуссии было отмечено, что в связи с электронными деньгами возникает целый ряд юридических вопросов: следует ли считать электронные деньги сбережениями, на которые в этом случае должны начисляться проценты; занимаются ли эмитенты электронных денег банковской деятельностью и распространяется ли на них банковское регулирование; должны ли такие средства покрываться механизмами страхования вкладов для снижения риска. В то время как в некоторых странах, например на Филиппинах, для регулирования использования электронных денег в рамках мобильных платежных систем, функционирующих при участии или без участия банков, приняты специальные нормативные акты, в других странах провайдеры и потребители мобильных финансовых услуг действуют в условиях правового вакуума<sup>55</sup>. В более общем смысле было отмечено, что на сегодняшний день не разработано никаких методических рекомендаций относительно промежуточных вариантов между собственно платежами,

---

<sup>53</sup> Для пользования системой GCASH клиенты обязаны зарегистрироваться с помощью СМС и после этого перевести наличные деньги в электронную форму у одного из аккредитованных посредников. После перевода денег в электронную форму клиенты могут использовать их для оплаты счетов или перевода средств с помощью СМС. При получении электронных денег клиенты могут их обналичить.

<sup>54</sup> Система MPesa, созданная по инициативе НПО, используется, в частности, для оплаты счетов, перевода зарплаты и оплаты школьного обучения.

<sup>55</sup> В Кении, например, на момент проведения коллоквиума не существовало никаких специальных норм, регулирующих деятельность компаний небанковского типа, занимающихся предоставлением мобильных финансовых услуг. Управление национальных платежных систем Центрального банка Кении осуществляло надзор за деятельностью MPesa и других провайдеров микрофинансовых услуг, следя за надежностью информационных и сервисных систем с целью защиты потребителей от операционных сбоев и предотвращения финансовой нестабильности провайдеров. На момент подготовки настоящего доклада Центральный банк Кении объявил о подготовке двух сводов норм об электронных денежных переводах и эмитентах электронных денег, имеющих целью: способствовать развитию практики мелких денежных переводов и оказанию электронных платежных услуг; регламентировать порядок выпуска электронных денег; установить надлежащие меры защиты клиентов, пользующихся услугами эмитентов электронных денег. См. <http://www.centralbank.go.ke/downloads/speeches/2011/Launch%20of%20Draft%20Electronic%20Payment%20Regulations.pdf>.

предоплатными средствами и вкладами, которые являются еще одной потенциальной областью для регулирования.

44. Было отмечено, что отсутствие общепринятых стандартов формирования благоприятной правовой среды для развития мобильных финансовых услуг ведет к тому, что на уровне стран применяются разные подходы к регулированию соответствующей деятельности, что ставит поставщиков платежных услуг в разные условия и в некоторых случаях ограничивает диапазон предоставляемых услуг<sup>56</sup>. На своей сорок третьей сессии в 2010 году Комиссия выразила согласие с тем, что связь через мобильные устройства может рассматриваться как подкатегория обмена электронными сообщениями, как они рассматриваются в соответствующих законодательных стандартах, принятых ЮНСИТРАЛ. По мнению Комиссии, предсказуемость правового статуса сделок, заключенных при помощи мобильных устройств, можно было бы существенно увеличить в случае принятия соответствующего законодательства. Это особенно актуально для развивающихся стран, где активизация использования мобильных устройств может внести значительный вклад в расширение доступа к электронным средствам связи. Комиссия отметила, что платежные услуги являются областью, имеющей особое значение для мобильных технологий, и что мобильные платежи могут способствовать повышению доступности финансовых услуг, особенно в сельских районах<sup>57</sup>.

#### *Агентское банковское обслуживание*

45. Еще одним вариантом бесфилиального банковского обслуживания, который, по мнению участников, может помочь сделать финансовые услуги более доступными для малоимущего населения, а также расширить диапазон предлагаемых услуг и снизить их стоимость, особенно в сельских районах, является агентское банковское обслуживание. При таком варианте банковские услуги на местном уровне предоставляются через агентов, рассредоточенных по территории страны. В связи с данным видом обслуживания возникает вопрос о том, следует ли разрешить банкам привлекать торговых агентов не из банковской сферы для открытия счетов, приема вкладов и выполнения других банковских операций с клиентами (такая практика существует в некоторых государствах, однако в большинстве стран банкам запрещено использовать агентов для подобных целей). Разветвленная сеть банковских агентов (также называемых корреспондентами) существует в Бразилии<sup>58</sup>. Центральный банк Бразилии разрешил финансовым и нефинансовым организациям нанимать таких агентов для облегчения открытия счетов, совершения банковских переводов и выплаты ссуд. В Колумбии в рамках программы "Банк

---

<sup>56</sup> См. USAID, Kenya School of Monetary Studies and Booz Allen Hamilton, "Mobile Financial Services Risk Matrix", July 2010, available at <http://bizclir.com/galleries/publications/Mobile%20Financial%20Services%20Risk%20Matrix%20July%202010.pdf>.

<sup>57</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят пятая сессия, Дополнение № 17 (A/65/17)*, пункт 249.

<sup>58</sup> См. Resolution 3.110 of 31 July 2003 and Resolution 3.156 of 17 December 2003.

"возможностей" оказывается содействие созданию небанковских агентств<sup>59</sup> в качестве недорогого способа предоставления финансовых услуг (для облегчения клиентам, пользующимся услугами микрофинансирования, доступа к банковскому обслуживанию, сделкам и платежам по месту жительства). В этой связи было упомянуто о недавней рекомендации Базельского комитета по банковскому контролю, в которой говорится о том, что появление новых каналов предоставления финансовых услуг требует разработки специальных стандартов управления операционным риском, которые, не препятствуя внедрению новых моделей, будут обеспечивать безопасность и устойчивость финансовых организаций и средств их клиентов. Для приведения действующих стандартов в соответствие с новыми тенденциями в финансовом секторе персоналу надзорных органов следует внимательно изучить принципы функционирования новых моделей деятельности и разработать специальные средства и процедуры для выявления признаков увеличения операционного риска при совершении микрофинансовых операций<sup>60</sup>.

#### *Защита потребителей и финансовая грамотность*

46. Кредитование микропредпринимателей отличается от потребительского кредитования и имеет свои особенности<sup>61</sup>. В ходе коллоквиума неоднократно упоминалось о необходимости принятия мер для защиты клиентов, в частности путем предотвращения недобросовестной практики и повышения финансовой грамотности населения. Практика комбинирования финансовых услуг (например, навязывание клиенту, берущему заем, других платных финансовых продуктов, например страховки) нередко приводит к тому, что клиенты берут на себя обязательства и расходы, смысл которых им не совсем понятен. На коллоквиуме также говорилось о необходимости борьбы с другими ненадлежащими методами работы, например с практикой сверхобеспечения займов и принуждения заемщиков закладывать заемодавцу часть полученного займа в виде обеспечения. В более общем плане была отмечена необходимость обеспечения большей прозрачности микрофинансового сектора (например, путем раскрытия информации о процентных ставках и разработки ясных процедур обжалования). Было отмечено, что, по данным недавнего опроса, во многих странах отсутствуют законодательные нормы, которые бы запрещали применять недобросовестные и навязчивые методы продаж и неправомерные методы взыскания задолженности (см. также пункт 44)<sup>62</sup>. В качестве примера был приведен опыт стран, в которых успешно действует система защиты

<sup>59</sup> См. Decree 2233 of July 2006; External Circular 26 of 2006 of the Financial Superintendence, Decree No. 3965 of November 10 of 2006; Decree 086 of January 17 of 2008; External Circular 053 of November 2009 of the Financial Superintendence.

<sup>60</sup> Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", page 23.

<sup>61</sup> Association of Supervisors of Banks of the Americas, "Guidelines of principles for effective regulation and supervision of microfinance operations", para. 2.4.1, page 28.

<sup>62</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)/World Bank, "Financial Access 2010", page 2. В докладе констатируется, что в 118 из 142 участвовавших в опросе стран действует законодательство о защите потребителей финансовых услуг. Однако лишь в половине стран законодательство содержит положения о недопустимости применения недобросовестных и навязчивых методов продаж и неправомерных методов взыскания задолженности.

клиентов. В Перу создан развитый механизм регулирования и контроля, направленный на защиту клиентов и обеспечение прозрачности и справедливости. Финансовым организациям разрешено самостоятельно устанавливать размер процентных ставок, тарифов и комиссионных сборов, а для недопущения применения неправомерных условий и ненадлежащих методов продаж и рекламы предусмотрены соответствующие нормативные положения. Аналогичным целям служит система защиты клиентов финансовых организаций, созданная на Филиппинах, призванная способствовать прозрачности сделок, применению честных методов кредитования и созданию механизмов для обеспечения клиентов средствами для отстаивания своих интересов. В Кении рассматривается вопрос о принятии законодательства, предусматривающего создание специальных судов для рассмотрения жалоб заемодавцев. В целом было отмечено, что потенциальным клиентам необходимо предоставлять ясную информацию о процентных ставках и фактической стоимости займа, характере и стоимости других предлагаемых им финансовых продуктов, а также об их правах в случае применения принудительных мер взыскания задолженности.

47. Было высказано мнение, что в связи с высоким уровнем безграмотности среди потребителей микрофинансовых услуг, обслуживающие их финансовые организации должны подчиняться более строгим требованиям отчетности, чем коммерческие банки, и что государствам следует рассмотреть вопрос о включении темы финансовой грамотности в свою повестку дня в области развития. В качестве примера была приведена Южная Африка, где в соответствии с принятым в 2006 году законом о займах проводятся консультации по вопросам задолженности для населения, имеющего чрезмерную задолженность.

#### *Альтернативные методы разрешения споров*

48. Было отмечено, что одним из важных аспектов защиты клиентов является обеспечение доступа к справедливым, оперативным, прозрачным и недорогим механизмам разрешения споров (включая, при необходимости, оказание юридической помощи), возникающих в связи с микрофинансовыми сделками по поводу выплаты займа или другим вопросам. По общему мнению, традиционное судебное разбирательство для этих целей не подходит в силу своего затяжного характера и дороговизны. Кроме того, было отмечено, что микрозаемщики часто бывают плохо осведомлены о своих правах и способах их защиты, поскольку договор с микрофинансовой организацией нередко оказывается первым официальным соглашением, которое они заключили в своей жизни. В качестве примера была приведена инициатива по поощрению применения альтернативных способов разрешения споров, осуществляемая в Перу. Недоступность официальной судебной системы, обусловленная высокими судебными издержками, а также географическими, языковыми и культурными барьерами, представляет большую проблему как для местных поставщиков микрофинансовых услуг, так и для их клиентов. Высокий уровень преступности в сочетании с фактической невозможностью взыскания задолженности через суд препятствует снижению процентных ставок и, следовательно, повышению доступности кредитов. По этой причине в одном из регионов страны был разработан проект, направленный на поощрение применения арбитража для разрешения споров между поставщиками

микрофинансовых услуг и их клиентами. Проект осуществляется местной торговой палатой в сотрудничестве с ведущими микрофинансовыми организациями и призван способствовать повышению доступности правосудия, сокращению расходов на оформление следок и внедрению практики разрешения мелких споров в арбитражном порядке.

49. Таким образом, в целях создания прозрачной нормативной базы в интересах потребителей микрофинансовых услуг регулирующим органам следует обеспечить как наличие внутренних механизмов обжалования в рамках самих финансовых организаций, так и наличие механизмов разрешения споров при участии третьих сторон (уполномоченных по рассмотрению жалоб, посредников и т.п.)<sup>63</sup>.

#### *Финансирование под обеспечение*

50. По мере того как микропредприятия увеличиваются в размерах и накапливают активы, все большее значение для их перехода в категорию малых и средних предприятий (МСП) приобретают возможности, предоставляемые финансированием под обеспечение. Однако МСП и микропредприятия нередко не обладают имуществом, которое обычно требуется предоставлять в залог в странах с низким и средним уровнем доходов в качестве условия предоставления займа. В то же время они располагают производительными активами, которые также вполне можно было бы использовать в качестве залога. Проблема заключается в том, что внутреннее законодательство нередко запрещает фирмам использовать такие активы для обеспечения займов<sup>64</sup>. Таким образом, для повышения доступности кредитов следует реформировать правовую основу регулирования обеспеченных сделок, с тем чтобы дать возможность закладывать движимое имущество и постоянные принадлежности. Займы, обеспеченные залогом, обычно предоставляются на более выгодных условиях, чем необеспеченные займы на ту же сумму для той же категории заемщиков.

51. Как отмечает Всемирный банк, хотя МФО пользуются другими механизмами вместо залога (например, давление коллектива, предоставление повторных займов, механизмы взыскания), реформа залового законодательства могла бы принести им еще больше выгод, чем коммерческим банкам, особенно если в законодательстве будет разрешено принимать в залог движимое имущество и постоянные приложения<sup>65</sup>. В ряде стран, реформировавших свое законодательство об обеспеченных сделках, число обращений к системе регистрации обеспечительных интересов со стороны микрофинансовых организаций возросло даже больше, чем со стороны коммерческих банков<sup>66</sup>.

52. При разработке нормативной базы, призванной обеспечить прозрачность практики кредитования под обеспечение в микрофинансовом секторе,

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Available at <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821364901>.

<sup>65</sup> H. Fleisig, M. Safavian, N. de la Peña, "Reforming Collateral Laws to Expand Access to Finance", World Bank, 2006, page 20, available at <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821364901>.

<sup>66</sup> Ibid.

необходимо учитывать, что в большинстве стран действуют лишь самые общие законодательные и нормативные положения<sup>67</sup> о защите потребителей финансовых услуг. Помимо того, о чём уже говорилось выше (например, в пунктах 34 и 47), правовые нормы обычно не предусматривают защиты от лживой рекламы, разглашения сведений о клиентах и утаивания информации о ценах и условиях предоставления финансовых продуктов и услуг<sup>68</sup>.

#### **IV. Заключительные замечания**

53. Участники отмечали, что, хотя в ряде государств осуществляются отдельные, порой весьма успешные инициативы по решению некоторых из проблем, упомянутых в ходе коллоквиума, в мире пока не создано всеобъемлющего комплекса нормативно-правовых мер, которые могли бы служить эталоном для государств, желающих разработать законодательство, соответствующее передовой международной практике. Некоторые из участников отмечали, что многие государства в настоящее время пытаются создать надлежащую правовую базу для содействия вовлечению населения в финансовую сферу через посредство микрофинансовых организаций. Международные и региональные стандарты, о которых говорилось выше, могли бы служить Комиссии полезным ориентиром в данном отношении.

54. Участники отмечали, что важную роль в совершенствовании законодательной и нормативной базы с учетом нужд микрофинансовой отрасли играют законодательные тексты ЮНСИТРАЛ. В числе наиболее актуальных вопросов упоминались: международное финансирование; обеспеченные сделки в сфере микрофинансирования как средство повышения доступности кредитов для МСП и потребителей, не располагающих достаточным капиталом или не имеющих возможности воспользоваться другими видами кредитования; использование электронных денег; механизмы разрешения споров по жалобам потребителей микрофинансовых услуг. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о целесообразности и актуальности разработки стандартных норм в данных областях.

55. Учитывая, что некоторые из ключевых нормативно-правовых вопросов микрофинансирования уже прорабатываются другими организациями (вопросы пруденциального регулирования, например, рассмотрены в Базельских основных принципах) и что ЮНСИТРАЛ следует избегать дублирования усилий в данной области, Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, стоит ли ей продолжать работу в сфере микрофинансирования.

56. Формирование благоприятной нормативно-правовой базы для развития микрофинансирования требует решения целого ряда вопросов, некоторые из которых были затронуты в настоящем документе. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о целесообразности рассмотрения следующих тем в рамках своей будущей работы:

---

<sup>67</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)/World Bank, “Financial Access 2010”, pages 24-26.

<sup>68</sup> См также Centre for Study of Financial Innovation, “Microfinance Banana Skins 2011”, page 11.

- a) характер и качество нормативной среды, включая вопросы о том, какие организации подлежат регулированию и со стороны каких органов и должен ли режим регулирования зависеть от вида деятельности (например, микрокредитование) или от типа учреждения;
- b) целесообразность ограничения максимального размера процентных ставок по займам, предоставляемым в рамках микрофинансирования;
- c) меры по решению проблемы чрезмерной задолженности;
- d) создание кредитных бюро и регулирование их деятельности;
- e) избыточное обеспечение и залог имущества, не имеющего экономической ценности;
- f) ненадлежащие методы взыскания задолженности;
- g) валютный риск при займе ссудного капитала за рубежом;
- h) развитие практики осуществления международных денежных переводов микрофинансовыми организациями на более экономичной и эффективной основе;
- i) электронные деньги, включая вопросы о том, следует ли считать электронные деньги сбережениями, осуществляют ли эмитенты электронных денег банковскую деятельность и какими нормами должна регулироваться их деятельность и должны ли распространяться на электронные деньги механизмы страхования вкладов;
- j) повышение предсказуемости правового статуса сделок, совершенных с помощью мобильных устройств (например, в сфере платежных услуг);
- k) развитие практики агентского банковского обслуживания и других форм бесфилиального банковского обслуживания в качестве средства повышения доступности финансовых услуг;
- l) меры по повышению финансовой грамотности населения и защите потребителей от ненадлежащих и недобросовестных методов кредитования;
- m) обеспечение доступа к справедливым, оперативным, прозрачным и недорогим механизмам разрешения споров, возникающих в связи с микрофинансовыми сделками;
- n) развитие практики выдачи микропредприятиям и МСП займов под обеспечение и обеспечение ее прозрачности.