

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КРЕДИТНЫХ СОЮЗОВ В МИРЕ

В.А. ЛУКАШЕВИЧ

*Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов,
г. Санкт-Петербург, Россия*

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день во многих странах существует специальное законодательство о кредитных союзах, защищающее интересы кредитных союзов как некоммерческих ссудо-сберегательных кооперативов граждан, и интересы пайщиков кредитных союзов через установление ограничений допустимых видов деятельности и определение норм контроля.

С целью оказания практической помощи международному движению кредитных союзов в вопросах совершенствования нормативно-правовой базы Всемирный совет Кредитных Союзов (WOCCU) в 2000 г. издал постоянно обновляемый справочник по международному законодательству кредитных союзов. Данный информационный источник включает в себя свод законов более чем 100 стран и политических образований и разработанный WOCCU образец Закона о кредитных союзах, представляющий собой рекомендованный в качестве стандарта модуль, формулирующий структуру и основные условия законодательства о кредитных союзах.

Целью данного исследования является анализ содержания законодательства о кредитных союзах различных стран мира в части нормативов их деятельности, сопоставление результатов исследования с соответствующими требованиями Закона 2002 г. «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь», определения областей неполноценности и направлений совершенствования последнего.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Объект исследования – законы, регламентирующие деятельность кредитных союзов как неприбыльных кооперативных финансовых организаций. Предмет исследования – правовое регулирование и контроль деятельности кредитных союзов.

Образец Закона о кредитных союзах содержит 13 общих глав и 50 подразделов в рамках глав, определяющих безопасность и разумность кредитных союзов – основных принципов функционирования международного сообщества кредитных союзов в течение прошлых десятилетий [4]. Это такие главы и подразделы, как:

1) Нормативно-правовое обеспечение: перечень действующих в стране законов, регулирующих деятельность кредитных союзов, инструкций и методических указаний, дополняющих и уточняющих законы.

2) Определение цели деятельности кредитных союзов: перечень используемых в нормативных материалах терминов с пояснениями и определениями, формулировка целей и принципов деятельности кредитных союзов и их объединений, определение условий их организации.

3) Надзор и регулирование: правительственное учреждение (ведомство, агентство, министерство), осуществляющее надзор, контроль и регулирование деятельности кредитных союзов; порядок лицензирования их деятельности или отрицание необходимости этого; перечень организаций, которым кредитные союзы подчинены или подотчетны; порядок представления финансовой отчетности; условия проведения актов надзора и контроля; санкции за нарушения и злоупотребления; условия ликвидации кредитного союза.

4) Членство кредитного союза: условия членства кредитного союза; юридический статус члена, профессиональная, территориальная, религиозная или иная принадлежность; условия ограничения ответственности индивидуального участника за корпоративные обязательства кредитного союза.

5) Управление и руководство кредитным союзом: условия проведения общего собрания членов

и участников кредитного союза; права и обязанности выборных органов; условия найма сотрудников и административных работников; требования по проведению внутренних и внешних ревизий; меры ответственности сотрудников.

6) Паи и депозиты: определение формы собственности (акционерная или паевая), права членства, участие в доходах и порядок формирования фондов; условия привлечения депозитов, начисления дивидендов по акциям (паям) и процентов по депозитам; правомочия кредитного союза по требованию залога или гарантии по долгам.

7) Ссуды: цели и условия предоставления кредитным союзом ссуд; полномочия совета директоров по формированию кредитной политики; условия и процедуры выдачи ссуд, в том числе сотрудникам и администрации кредитного союза; размеры процентных ставок и штрафных санкций за нарушения условий.

8) Инвестиции капитала: условия размещения избыточных фондов кредитного союза в целях получения дохода и обеспечения сохранности.

9) Нормативы достаточности капитала: *WOCCU* рекомендует определить законодательно нормативы по: а) формированию минимального размера капитала для создания кредитного союза в пределах установленного срока; б) поддержанию постоянного уровня капитала действующего кредитного союза; в) установлению регулярного или общего запаса капитала путем формирования запасного фонда; г) созданию резерва на возможные потери по ссудам; д) формированию специальных запасов для поддержания ликвидности.

10) Полномочия кредитного союза: по приобретению имущества и распоряжению им, заключению контрактов, участию в судебных процессах; источники и ограничения заимствования средств; условия слияния кредитных союзов, их самоликвидации и реорганизации.

11) Объединения кредитных союзов: юридическое основание формирования федерации, лиги, ассоциации, центральных, региональных и других организаций; условия присоединения к объединениям кредитных союзов и ликвидации последних.

12) Формирование централизованных финансовых ресурсов: условия создания государственной или частной организации с целью концентрации денежных средств мелких подразделений кредитных союзов; образование специальных централизованных фондов; условия участия в них.

13) Защита пая и депозита: способы защиты сбережений участников кредитных союзов от потерь через страхование акций (паев) и депозитов, формирование централизованных гарантийных или стабилизационных фондов; определение максимального размера депозита или акций (пая), подлежащего страхованию или гарантированию к возмещению при наступлении страховой ситуации.

В соответствии с этими рекомендациями в мире разрабатывается и совершенствуется нормативно-правовая база с учётом национальных, исторических, политических и культурных особенностей отдельных стран.

Исходя из логических выводов относительно того, что высокоразвитые и стабильные экономические системы обладают более полноценным законодательством, в том числе в области кредитных союзов, имеет смысл в рамках данного исследования провести анализ законов именно таких стран. Следует также учитывать длительность исторического периода функционирования кредитных союзов в стране, способствующую совершенствованию нормативных актов. Существенное значение для оценки уровня развития системы национальных или региональных кредитных союзов имеет их численность, число членов, доля рынка финансовых услуг, объемы статистических и экономических показателей.

Для проведения анализа соответствия юридических документов отдельных стран рекомендациям *WOCCU*, в ходе исследования изучено содержание законов, регулирующих деятельность кредитных союзов ряда стран. Выбор стран произведен с учетом различных уровней экономического развития, территориального разброса по континентам, длительности исторического периода деятельности кредитных союзов и их числа в стране. Анализ проведен на основе изучения соответствующих нормативных актов Канады, США, Великобритании, Германии, Ирландии, Голландии, Польши, Латвии, Литвы, Республики Молдова, России, Республики Беларусь, Украины, Индии, Кореи, Таиланда, Шри-Ланки, Японии, Австралии, Кении, Танзании, Южной Африки. Вопросы организации и деятельности кредитных союзов различных государств в настоящем исследовании проанализированы по направлениям:

- законодательство, регулирующее деятельность кредитных союзов;

- лицензирование;
- надзор и регулирование;
- цель деятельности;
- порядок предоставления ссуд (займов);
- норматив достаточности капитала.

Первым признаком, положенным в основу сравнительного анализа деятельности кредитных союзов, является законодательство, регулирующее текущую деятельность и вопросы лицензирования. В большинстве государств (Канаде, США, Великобритании, Ирландии, Польше, Латвии, Литве, Украине, Корее) деятельность кредитных союзов оформлена специальным законодательством. В Германии, Голландии, Австралии, Южной Африке кредитные союзы действуют на основании банковского законодательства и общих норм права, таких как конституция, гражданский кодекс. В третьей группе стран, в частности в России, Беларуси, Индии, Таиланде, Шри-Ланки, Кении, Танзании, юридическое регулирование кредитных союзов оформлено законодательством о потребительской и кредитной кооперации [1, 2, 3, 4].

В тех странах, где не принято специализированное законодательство, кредитные союзы осуществляют свою деятельность на основе принятых на общих собраниях членов уставных норм, регулирующих весь спектр вопросов по организации и функционированию: основные понятия и принципы, порядок создания, реорганизации и ликвидации, текущая деятельность, порядок выдачи ссуд и обеспечение их возвратности.

Таким образом, существуют три подхода в правовом регулировании деятельности кредитных союзов. В каждом из вариантов можно найти положительные и отрицательные моменты. Например, имея возможность устанавливать правила деятельности кредитного союза на уровне устава, члены самостоятельно регулируют вопросы взаимной помощи в виде ссуд, выдаваемых своим членам, более гибко и на принципах доверия разрешают вопросы возвратности ссуд, членства и другие возникающие вопросы. Но, по мнению некоторых специалистов, столь большая степень свободы является источником всевозможных нарушений. Банковское законодательство, как правило, содержит ряд строгих правил, организующих кредитные союзы по принципу финансовой компании, что превращает их в банковские учреждения, лишённые коллективного духа взаимопомощи. Законодательство о потребительской кооперации учитывает основные принципы кооперации, но не выделяет специфику деятельности.

Вопросы правового регулирования включают в себя и лицензирование деятельности кредитных союзов. Назначая орган, осуществляющий функции лицензирования, государство тем самым определяет контрольный орган, на который ложится ответственность за функционирование кредитных союзов. От того, на какой орган возлагается законодательством надзорная функция, зависит дальнейшее развитие системы. Практика зарубежных стран свидетельствует о различных подходах в этом вопросе. Так, получение лицензии на осуществление кредитным союзом определённых видов деятельности требуют законодательства Великобритании [4] и Украины [3]. В Германии, где кредитные союзы являются банками, для их создания требуется лицензия Федерального объединения немецких народных банков и Райфайзенбанка (*FBRB*) [4]. Федеральный закон о кредитных союзах США [4] определяет обязательное лицензирование объединений кредитных союзов, перечень финансовых услуг которых почти идентичен банковским. В таких странах, как Польша, Австралия, Корея, Танзания и Южная Африка [4] закон предписывает обязательную регистрацию кредитных союзов на уровне правительства или министерства. В России предусмотрена законом государственная регистрация кредитных потребительских кооперативов граждан в порядке, определяемом законом о государственной регистрации юридических лиц [2].

Важным признаком, характеризующим качество специального законодательного акта, является наличие в нем четко оговоренного порядка организации надзора и регулирования деятельности кредитных союзов. Надзорные функции могут быть возложены на специально созданные в стране организации или же на универсальные финансово-контрольные органы. Например, в США – это Национальная администрация кредитных союзов (*NCUA*) [4] – независимое агентство. В Великобритании функции надзора за деятельностью кредитных союзов возложены на Министерство финансовых услуг (*FSA*), в Канаде и Японии – на Министерство финансов, в Корее – на Контрольную финансовую службу (*FSC*), в Ирландии – на Министерство предпринимательства, торговли и занятости, в Таиланде – на Министерство национального развития, в Латвии – на Финансовую комиссию рынков капитала [4]. Согласно законам Индии [4], России [2], Украины [3], Танзании,

Шри-Ланки [4] системой регулирования и наблюдения за кредитными союзами должен управлять регистратор, в качестве которого чаще всего выступает местная исполнительная власть. Немецкие кооперативные банки находятся под надзором Федерального регулирующего правления банков (*FBRB*) [4], автономного правительственного агентства, работающего в общественных интересах. Одновременно, как кооперативные общества, немецкие кооперативные банки ревизуются кооперативными контрольными федерациями. Аналогично в Нидерландах надзор ведётся со стороны Банка Нидерландов и кооперативного банка *Rabobank Nederland*, как специальной организации [4]. В Литве надзор и контроль за деятельностью кредитных союзов ведётся Банком Литвы [4]. В ряде стран не предусмотрено ведение контроля за кредитной кооперацией со стороны правительственных агентств. Здесь в полной мере реализуется принцип саморегулирования. В Польше эти функции выполняет Национальная ассоциация кооперативных сбережений и кредитных союзов, в Южной Африке – Лига кооператива сбережений и кредита (*SACCOL*) [4].

В функции надзорных органов входит проведение ревизий и проверок деятельности кредитных союзов. В законодательных актах, регулирующих деятельность кредитных союзов, могут предписываться периодичность, объемы, цели ревизий, полномочия ревизоров и указываться орган, являющийся инициатором ревизий. Так, в Канаде каждый кредитный союз подвергается ревизии не реже одного раза в полтора года, в Германии и Шри-Ланки – не реже одного раза в год [4]. В США законом предусмотрены обязательные ревизии кредитных союзов, но периодичность и объемы ревизий регулируются специальными положениями Национальной администрации кредитных союзов [4]. В Великобритании ревизии проводятся Министерством финансовых услуг по согласованию с регистрирующим органом [4]. В Ирландии, Индии, Таиланде, Танзании ревизии проводятся лицами, определенными регистратором [4]. В Корее закон предусматривает возможность Контрольной финансовой службой заказать внешнюю ревизию кредитного союза [4]. Законы Нидерландов, Польши, Латвии, Литвы, Украины, России и Беларуси не предусматривают обязательные периодические ревизии деятельности кредитных союзов.

Дальнейшее исследование направлено на изучение определения и целей деятельности кредитных союзов различных стран. В законах большинства стран, к которым относятся Канада, США, Германия, Нидерланды, Польша, Латвия, Литва, Россия, Беларусь, Украина, Индия, Таиланд, Шри-Ланка, дается определение кредитного союза как кооперативной организации. Закон Республики Молдова кредитный союз классифицирует только как некоммерческую организацию без учета специализации деятельности [4]. Согласно закону Австралии кредитный союз имеет статус объединенной организации [4]. В нормативных актах третьей группы стран (Великобритания, Ирландия, Корея, Япония, Южная Африка) юридическое определение не прописано.

Нормативные документы о кредитной кооперации различных стран определяют, в основном, идентичные цели деятельности – предоставление финансовых услуг преимущественно депозитного и ссудного характера, прежде всего, членам организации в соответствии с кооперативными принципами, на выгодных для членов условиях и, тем самым, способствовать повышению их благосостояния. Законы Великобритании, Ирландии, Шри-Ланки, Южной Африки дополнены такими целями, как образование членов кредитного союза, а так же обучение членов разумному использованию денег и управлению финансовыми делами. Кредитным союзам Нидерландов, Германии, Литвы, Южной Африки предписано способствовать развитию бизнеса своих членов [4].

Важнейшим разделом нормативного документа, регулирующего деятельность кредитных союзов, является сектор «Ссуды», который включает расшифровку и регулирование по таким направлениям, как цели и условия предоставления ссуд, максимальные объемы ссуд и сроки их предоставления, способы и гарантии возврата, размеры и порядок установления процентных ставок, условия предоставления ссуд представителям администрации и органов управления кредитного союза.

В соответствии с проведенным анализом установлено, что целевой характер предоставления ссуд кредитных союзов предусматривает законодательство Ирландии (потребительские и производственные нужды). В некоторых странах закон предусматривает определение целей внутренними документами кредитного кооператива, например, уставом (Германия, Литва, Кения), кредитной политикой организации (Канада, Латвия). Закон Польши требует соблюдения целевого характера ссуд, прописанного в свидетельстве о государственной регистрации кредитного союза. В нормативных документах большинства стран целевой характер ссуд не предусматривается.

Как правило, кредитные союзы уполномочены предоставлять ссуды только своим членам (Ве-

ликобритания, Ирландия, Латвия, Литва, Россия, Таиланд, Шри-Ланка, Кения), хотя законы ряда стран позволяют выдавать ссуды другим кредитным союзам (Канада, США, Украина, Литва, Индия, Шри-Ланка, Танзания). Кредитным союзам Нидерландов, Кореи, Японии, Австралии нормативными актами не предусмотрены ограничения относительно условий предоставления ссуд.

Законы предусматривают необходимость организации процедуры согласования выдачи ссуды в соответствии с определенными условиями и нормами. Чаще эти функции возлагаются на специально выбираемый из состава членов кредитного союза кредитный комитет, как это прописано в законах США, Германии, Ирландии, Польши. Или же этот порядок может быть определен внутренними документами кредитного союза (уставом, правилами, инструкциями) [4].

Законами стран с более длительной историей существования кредитных союзов большое внимание уделяется обязательному соблюдению нормативов безопасности по ссудным операциям кредитных союзов, для чего предусматриваются конкретные предельные уровни риска по предоставленным ссудам одному заемщику. Так, например, в США – не более 10% общего объема паевого фонда кредитного союза, в Великобритании – не больше чем 5000 фунтов стерлингов сверх паевого взноса заемщика. В Ирландии общее количество ссуд со сроком погашения до пяти лет не должно превышать 20% общей суммы выданных кредитным союзом ссуд, и общее количество ссуд со сроком погашения свыше 10 лет - не более 10%; сумма ссуды одного заемщика не должна превышать 30000 евро или 1,5% суммарных активов кредитного союза. В Индии ссуда не может превышать 10-ти кратного размера пая заемщика. В Корее этот норматив установлен в размере 15%. В законах стран Африки такие ограничения не предусматриваются, а регулирование производится административным путем на уровне государства или руководящих органов кредитного союза [4].

Так как административные и организационные расходы кредитный союз может осуществлять только в пределах финансовых возможностей, определяемых разностью между процентными доходами и процентными расходами, то вопросу определения процентной политики уделяется большое внимание, в том числе на законодательном уровне. Что касается нормы процентной ставки, то она, чаще всего, в законах не прописывается (Канада, Германия, Нидерланды, Латвия, Литва, Украина, Индия, Корея, Таиланд, Шри-Ланка, Япония, Австралия, Кения, Танзания, Южная Африка), а регулируется внутренними документами кредитного союза и зависит от сложившейся конъюнктуры рынка, целей и сроков предоставленных ссуд, уровня риска и других определяющих. Закон США запрещает поднимать процентную ставку выше 15% годовых. В Великобритании и Ирландии норма процента не должна превышать 1% в месяц. Законодательство Польши предписывает определение в Свидетельстве о государственной регистрации обстоятельств, при которых могут быть изменены процентные ставки. Закон России оговаривает возможность предоставления члену кредитного союза беспроцентной ссуды [4].

С целью предотвращения злоупотребления служебным положением в законе могут оговариваться условия предоставления ссуд представителям администрации и выборных органов кредитного союза. Так в Германии, если ссуда такого рода превышает 250 тысяч евро или 5% активов кооперативного банка, необходимо сообщить Федеральному резервному банку и *FBRB*. В США, Ирландии, Индии суммы крупных ссуд указанным лицам выдаются с разрешения Правления или Совета директоров кредитного союза. Законы Великобритании, Канады, Польши, Украины запрещают изменение общих условий и норм по таким ссудам. Закон Латвии не допускает выдачу ссуд данной категории заемщиков в совокупности более чем 15% активов кредитного союза, Шри-Ланки – 25% [4].

Законы Литвы, России, Беларуси, Кореи, Таиланда, Японии, Кении, Танзании и Южной Африки не регламентируют проведение контроля за уровнем риска по предоставляемым ссудам. Эти вопросы кредитные кооперативы решают самостоятельно.

Важным аспектом характеристики качества нормативного акта, регулирующего деятельность кредитных союзов, является наличие в нем требований относительно достаточности капитала и ведения внешнего и внутреннего контроля за соблюдением этих показателей, что позволяет не только обеспечивать страхование рисков, но и стимулировать разработку усовершенствованных методов мониторинга и управления рисками.

Законы разных стран значительно отличаются по объему наполненности данного раздела и четкости формирования требований достаточности капитала. Что касается начального капитала, то в большинстве стран этот норматив не устанавливается, но предполагается предписание специ-

альными инструкциями и указаниями возможности и обязательности обеспечения капитализации доходов для формирования собственного капитала кредитного союза в течение определенного срока. Такая система стимулирует создание новых кредитных союзов. Так, в США предусмотрен срок развития кредитного союза до 10 лет или накопления активов в объеме до 10 миллионов долларов. В Германии также не предусмотрено наличие начального капитала, но обязательно проведение предрегистрационной ревизии, устанавливающей наличие ликвидных активов, страхующих членов кооперации или кредиторов от возможных рисков. Законом Великобритании четко определены минимальные требования начального капитала для создания кредитного союза: не менее 1000 и 5000 фунтов стерлингов в зависимости от уровня организации. В ряде стран (Польше, Латвии, Литве, Украине) предполагается формирование начального капитала из суммы стоимости паев (долей) членов кредитного союза и сумм вступительных взносов. Закон Польши, кроме того, предусматривает определение способов и сроков внесения паевых взносов на специальные накопительные счета. В Латвии суммарный объем паев кредитного союза не должен быть ниже 2000 лат. Закон Литвы предусматривает формирование начального капитала взносом паев не менее чем 50 членами, но не регламентирует сумму. В законе России понятие капитала отсутствует, но предусмотрено наличие имущества кредитного потребительского кооператива граждан, которое образуется за счет паевых взносов его членов, доходов кредитного потребительского кооператива граждан от осуществляемой им деятельности, а также за счет спонсорских взносов, благотворительных пожертвований и иных источников. В Ирландии, Австралии, Японии, Индии, Кении, Танзании, Таиланде, Беларуси, Южной Африке не предусматривается наличие начального капитала при создании кредитного союза [1, 2, 3, 4].

Следующим параметром достаточности капитала является норматив собственного капитала. Так, в США размер собственного капитала кредитного союза, прошедшего стадию развития, не должен быть ниже 7%, в Австралии – 8%, в Великобритании, Латвии [4], Украине – 10% [4]. В Польше этот норматив установлен в размере 5%, но Национальная ассоциация кооперативных сбережений и кредитных союзов настаивает на доведении его до 8% [4]. Законодательством России, Ирландии, Индии, Японии, Шри-Ланки, Кении, Танзании, Южной Африки кредитным союзам не установлены нормативы достаточности собственного капитала.

Законодательством о кредитных союзах отдельных стран предусмотрено формирование резервного фонда до достижения последним установленного размера путем ежегодной капитализации части полученной кредитным союзом прибыли. Так в Ирландии, Корее, Таиланде, Южной Африке предусмотрено направлять на формирование резервного фонда 10% прибыли; в Латвии, Индии, Шри-Ланке, Кении, Танзании – 25% [4].

Кредитными союзами Украины резервные фонды формируются частично за счет ежегодных отчислений от прибыли и частично за счет вступительных взносов пайщиков [3].

В России, Беларуси и Литве законодатель предусматривает формирование резервного фонда, однако порядок и нормативы предполагается определять общим собранием членов кредитного союза или уставом.

Кооперативным банкам Германии и Нидерландов предписано соблюдать нормативы достаточности капитала, установленные для банков [4].

ВЫВОДЫ

В соответствии с проведенным исследованием можно сделать вывод, что нормативно-правовая база деятельности кредитных союзов Беларуси имеется, но она требует дальнейшего развития и совершенствования. Стоит острая проблема отсутствия специального закона, учитывающего особенности организации и деятельности кредитных союзов. Содержание глав и статей действующего Закона о потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь 2002 г. по ряду параметров соответствует рекомендованному образцу ВОССУ, но не регламентируются такие аспекты, как инвестиции капитала и условия размещения избыточных фондов, нормативы достаточности капитала, формирование централизованных финансовых ресурсов, надзор и внешнее регулирование деятельности. Отсутствие этих параметров не гарантирует безопасную работу системы и не обеспечивает сохранность средств пайщиков и членов, не защищает от неграмотного направления ресурсов и злоупотреблений со стороны органов управления и администрации кредитного союза. Законом должны быть определены твердые стандарты

деятельности и бухгалтерской отчетности, установлены нормативы безопасности по операциям, налажен систематический внешний контроль.

ЛИТЕРАТУРА

1. О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах). Закон Респ. Беларусь. 25 февр. 2002 г., №93-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2002. – № 129. – 2/899.
2. О кредитных потребительских кооперативах граждан. Закон Рос. Федерации, 7 авг. 2001 г., N 117-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – №33 (часть I). – Ст. 3420.
3. О кредитных союзах. Закон Украины. 20 дек. 2001 г. N2908-III // Ведомости Верховной Рады (ВВР). 2002. – N15. – Ст.101.
4. Справочник по международному законодательству кредитных союзов. 4-й выпуск. 2005 г.// The directory under the International Legislation of the Union of the Credit. 4-th Release. Issued 2005. [Электронный ресурс] – <http://www.woccu.org>. Дата доступа: 22.01.2009.

THE CURRENT STATE OF LEGISLATION REGULATING THE ACTIVITIES OF CREDIT UNIONS IN THE WORLD

V.A. LUKASHEVICH

Summary

The legislative base of Belarusian credit unions calls for further improvement in order to create safe working environment, to guarantee the preservation of fund shareholders as well as members and to prevent from financial abuse.

Поступила в редакцию 21 апреля 2009 г.