УДК 334.732.2:63

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

А.Ф. Максимов,
кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ГНУ
Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А.Никонова



Ключевые слова: сельскохозяйственный кредитный кооператив, регулирование, саморегулирование, государственный регулятор, саморегулируемая организация, стандарты деятельности кредитных кооперативов
Keywords: rural credit cooperative, regulation, self-regulation, the state regulator, self-regulatory organization, standards of credit cooperatives

Цель и методика исследования. Сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы (далее по тексту – СКПК) являются финансовыми организациями, деятельность которых должна соответствующим образом регулироваться. Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» предусматривает, что государственное регулирование деятельности кредитных кооперативов и их союзов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, принимающим нормативные правовые акты. Однако до настоящего времени такой орган ещё не определен. Концепцией развития кооперации на селе на период до 2020 года, принятой на Первом Всероссийском съезде сельских кооперативов, предлагается возложить функции по государственному регулированию деятельности сельскохозяйственных кредитных кооперативов на Министерство сельского хозяйства РФ [7].

Однако следует отметить, что в положении о Министерстве сельского хозяйства РФ нет полномочий по регулированию, контролю и надзору за деятельностью СКПК, что делает данное предложение труднореализуемым. Тем не менее в случае, если Правительство РФ определит Минсельхоз России уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, регулирующим деятельность СКПК, то можно обратить внимание на опыт расширения полномочий Министерства финансов РФ, которому Правительство РФ наделило функциями по государственному регулированию деятельности кредитных кооперативов, их союзов (ассоциаций), саморегулируемых организаций (далее – СРО) и иных объединений кредитных кооперативов, действующих в рамках Федерального закона от 18 июля 2009 г. №190-ФЗ «О кредитной кооперации».

В последующем функции контроля и надзора в сфере кредитной кооперации, включая ведение государственного реестра кредитных потребительских кооперативов (далее – КПК), государственного реестра СРО КПК были переданы Федеральной службе по финансовым рынкам РФ (далее – ФСФР) [3].

Таким образом, в случае наделения Минсельхоза России функциями по государственному регулированию деятельности СКПК, их союзов (ассоциаций), СРО и иных объединений СКПК, представляется возможным использование подхода, аналогичного тому, который был применен для расширения функций Минфина России.

Однако следует иметь ввиду общую тенденцию и изменения, происходящие на современном этапе по регулированию финансового рынка в России, в частности, принятое Правительством РФ в декабре 2012 года решение о создании единого регулятора финансовых рынков (мегорегулятора) посредством интеграции ФСФР в структуру Центрального банка РФ. В настоящее время вносятся соответствующие изменения в ряд федеральных законов, определяющие новые функции Центробанка РФ [4], а во втором полугодии 2013 года предполагается создать подразделение в его составе, курирующее вопросы финансовых рынков. В это подразделение будет постепенно встраиваться ФСФР. В дальнейшем это подразделение станет специальным комитетом Банка России, за работу которого будет отвечать один из первых зампредов Центробанка РФ [5].

Учитывая данный факт, нельзя исключить, что и СКПК в будущем попадут под регулирование нового мегарегулятора. Соответственно, СКПК, при непосредственном участии институтов развития сельскохозяйственной кредитной кооперации, должны постепенно подстраиваться под те требования по регулированию их деятельности, которые действуют на сегодняшний день и возможно появятся в будущем.

Следует отметить, что регулирование на микрофинансовом рынке неотъемлемо связано с развитием саморегулирования. Учитывая, что общее число кредитных кооперативов, включая сельскохозяйствен-

ные, в настоящее время превышает три тысячи единиц, организация саморегулирования позволяет более эффективно управлять этим рынком и является одним из механизмов государственной политики развития государственно-частного партнерства.

В данном контексте для сельскохозяйственной кредитной кооперации важным является изучение, анализ и обобщение опыта организации регулирования КПК, действующих в рамках Федерального закона «О кредитной кооперации». В настоящее время в Государственном реестре зарегистрированы 3248 КПК [6], из которых около 50% являются членами десяти действующих СРО (для сравнения – по данным Минсельхоза России на 1 января 2013 года в России были зарегистрированы 1875 СКПК, из которых вели деятельность 1252).

Результаты исследования. Принятие Федерального закона «О кредитной кооперации» принципиальным образом изменило возможности построения системы кредитной кооперации, ее организационно-экономического механизма, включая систему регулирования и саморегулирования такой системы. Хотя действие данного закона не распространяется на СКПК и их объединения, тем не менее, при формировании перспективного организационно-экономического механизма развития сельскохозяйственной кредитной кооперации представляется важным принимать во внимание нормы и положения данного закона.

Сравнительный анализ и оценка двух вышеназванных Федеральных законов показывает наличие у них как общих подходов, способствующих формированию организационно-экономического механизма развития кредитной кооперации, так и некоторых различий (табл. 1).

Информация, представленная в табл. 1, показывает наличие следующих общих предпосылок:

- членами кооперативов могут быть как физические, так и юридические лица. Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации» дополнительно определено, что не менее 80% его членов должны быть сельскохозяйственными товаропроизводителями, а также гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство; гражданами, являющимися членами или работниками сельскохозяйственных организаций и (или) крестьянских (фермерских) хозяйств; гражданами, занимающимся садоводством, огородничеством или животноводством, и сельскохозяйственные потребительские кооперативы;

- возможно создание кооперативов последующего уровня. Федеральным законом «О кредитной кооперации» создание кредитных кооперативов ограничено вторым уровнем;

- не запрещено преобразование в хозяйственные общества (общества с ограниченной ответственностью, общества с дополнительной ответственностью, акционерные общества) и таким образом стать кредитно-финансовой организацией, действующей в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»;

- предусмотрена возможность вхождения в различные союзы (ассоциации), в том числе и по отраслевым признакам. Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации» предусмотрено обязательное членство в ревизионном союзе сельскохозяйственных кооперативов;

- установлены финансовые нормативы деятельности кредитных кооперативов;

- определено наличие государственного регулятора.

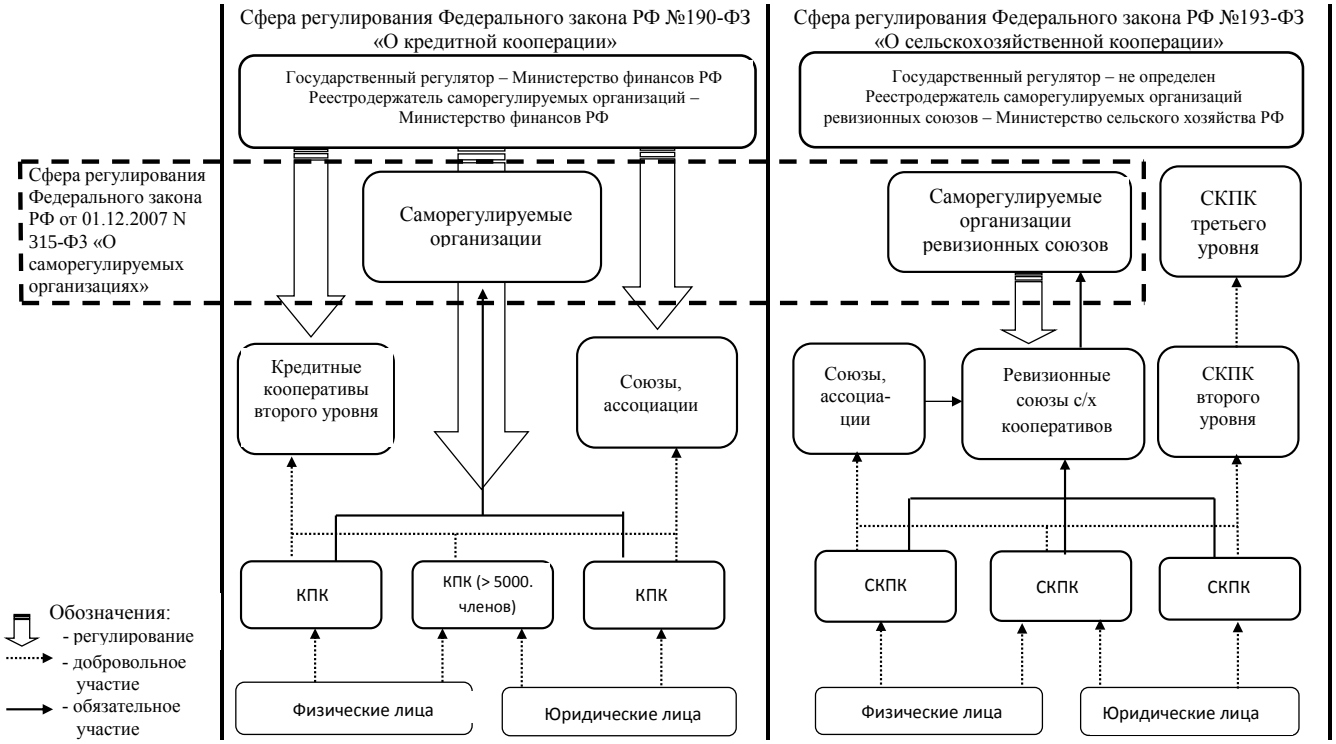
Таблица 1

Нормы Федеральных законов «О кредитной кооперации» и «О сельскохозяйственной кооперации», определяющие формирование организационно-экономического механизма кредитной кооперации

Показатель	Схожие нормы в законах	Различные нормы в законах	
		«О кредитной кооперации»	«О сельскохозяйст-венной кооперации»
Членство	Не менее 5 юридических или 15 физических лиц	Не менее 7 лиц, если членами являются и юридические и физические лица	
Возможность вхождения в ассоциации (союзы)	Предусмотрена	Добровольное участие	Обязательное участие в ревизионных союзах, в иных - добровольное
Возможность создания кооперативов вышестоящего уровня	Предусмотрена	Ограничено вторым уровнем	Число уровней не ограничено
Возможность преобразования	Предусмотрена	Преобразование в производственный кооператив, хозяйственное общество или товарищество, некоммерческое партнерство	Организационно-правовые формы не определены
Возможность приобретения акций, долей участия в финансовых институтах		Разрешено приобретение долей в уставном капитале или акций российских кредитных организаций	Не вправе покупать акции
Финансовые нормативы	Установлены	8 нормативов	5 нормативов
Государственный регулятор	Предусмотрен	Определен в лице Минфина России	Не определен
Государственное регулирование и контроль деятельности кредитных кооперативов	Предусмотрено	Прямой контроль за КПК второго уровня и численностью свыше 5000 членов. Остальные КПК – через СРО.	Не определено
Участие кредитных кооперативов в саморегулируемых организациях		Обязательно для всех КПК (кроме второго уровня)	Не установлено

В числе существующих отличий, влияющих на формирование организационно-экономического механизма, следует отметить следующие:

- различные механизмы государственного регулирования. Федеральный закон «О кредитной кооперации» предусматривает системное регулирование деятельности кредитных кооперативов, их союзов (ассоциаций), СРО и иных объединений кредитных



Источник: Составлено автором.

Рисунок. Схема регулирования отношений в кредитной кооперации действующим законодательством Российской Федерации

кооперативов. А Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» предусматривает государственное регулирование лишь деятельности СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и напрямую не затрагивает деятельность кредитных кооперативов;

- участие в СРО. Федеральный закон «О кредитной кооперации» предусматривает прямое и обязательное членство (кроме кооперативов второго уровня) в СРО, а Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» - только обязательное членство ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов в СРО.

Ограничивающим фактором для формирования логически завершенного, эффективно действующего организационно-экономического механизма развития сельскохозяйственной кредитной кооперации является то, что СКПК не вправе приобретать и владеть акциями, долями участия в коммерческих организациях. Данное положение исключает возможность создания не только кооперативного, но и коммерческого банка, акционерами (участниками) которого были бы СКПК.

Важными элементами в построении организационно-экономического механизма развития кредитной кооперации являются регулирование и саморегулирование системы. На рис. 1 дана принципиальная схема построения системы регулирования и саморегулирования в двух параллельных системах кредитной кооперации в России – КПК и СКПК.

Деятельность саморегулируемых организаций регулируется Федеральным законом от 1 декабря 2007 года N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». В системе сельскохозяйственной кредитной кооперации ведение государственного реестра СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов осуществляет Минсельхоз России [1].

На современном этапе представляется принципиально важным интегрировать новые элементы (регулирование и саморегулирования) в действующий организационно-экономический механизм сельскохозяйственной кредитной кооперации, основную роль в выстраивании которого в течение почти 20 лет сыграли Фонд развития сельской кредитной кооперации и Союз сельских кредитных кооперативов. При их непосредственном участии были выработаны основные концептуальные и методические положения, которые были изложены в «Концепции развития системы сельской кредитной кооперации», утвержденной Министерством сельского хозяйства 23 марта 2006 года [8] в рамках реализации ПНП «Развитие АПК». В частности, в концепции были сформулированы основные предпосылки формирования многоуровневой системы сельскохозяйственной кредитной кооперации, обозначена необходимость оптимального сочетания саморегулирования и государственного регулирования, развития взаимодействия между кооперативами, подчеркнута важность создания более благоприятных условий для перехода кооперативов на единые стандарты деятельности, ведения бухгалтерского учета и отчетности, организации обучения

и повышения квалификации специалистов и др.

В 2013 году была принята новая Концепции развития кооперации на селе на период до 2020 года [7]. В ней предложены возможные меры государственной поддержки сельских кооперативов. В частности, для сельскохозяйственных кредитных кооперативов они включают: предоставление всех видов грантов и субсидий на формирование фондов финансовой взаимопомощи; возмещение части расходов на уплату процентов по привлечённым краткосрочным и долгосрочным кредитам и займам; докапитализацию Фонда развития сельской кредитной кооперации, создание и поддержку фондов гарантий и поддержки на региональном уровне, консультирование, обучение и подготовку кадров, ряд других мер.

В тоже время, принятую концепцию сложно в полной мере воспринимать как перспективную концепцию развития кооперации. Она в значительной степени подготовлена как перечень мер поддержки развития сельской кооперации; не корректно обозначены институты системного развития сельскохозяйственной кооперации, например, ревизионные союзы сельскохозяйственных кооперативов обозначены в качестве методических и организационных центров кооперативного строительства, что противоречит логике построения кооперативных систем и т.д.

Много вопросов остается и в части институционального и организационного развития сельской кооперации. В частности, в концепции нет четкой структуры и модели развития сельскохозяйственной кредитной кооперации, слабо обозначены механизмы её регулирования и саморегулирования, не определены механизмы и меры повышения её финансовой устойчивости, снижения транзакционных издержек.

Концепция, хотя и разрабатывалась при непосредственном участии и контроле со стороны Министерства сельского хозяйства РФ, однако была принята от лица кооперативного сообщества и имеет лишь рекомендательный, а не обязательный, характер для исполнения. В то же время она стала основой для ведомственной целевой программы развития кооперации на 2014-2016 гг, разработка которой должна завершиться в июне 2013 года. В ней целесообразно определить следующие конкретные мероприятия по поддержке кредитных кооперативов:

- возмещение части расходов на уплату процентов по краткосрочным и долгосрочным кредитам кредитных организаций и займам СКПК последующего уровня, привлечённым СКПК;
- предоставление грантов на формирование фондов финансовой взаимопомощи;
- докапитализация Фонда развития сельской кредитной кооперации с целью формирования в нём гарантийного фонда по кредитам, привлекаемым СКПК в российских кредитных организациях;
- субсидирование части расходов на уплату взносов в ревизионные союзы;
- поддержка направлений развития сельской кооперации в рамках мероприятий экономически значимых региональных программ по развитию сельской кооперации, отобранных и софинасируемых на федеральном уровне.

Однако, несмотря на то, что КПК и СКПК действуют на разной нормативно-правовой основе, основной вектор развития кредитной кооперации – это сближение двух систем, основанное на государственном регулировании, развитии саморегулирования, единых стандартах и правилах деятельности. Это обусловлено одинаковой сферой их деятельности, наличием идентичных финансовых и нефинансовых рисков (вероятность мошенничества, некомпетентность менеджмента и т.д.), необходимостью в единых стандартах и финансовых нормативах и т.д.

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков)» [4] предусматривает передачу Банку России полномочий ФСФР России по нормативно-правовому регулированию (без наделения правом представлять в Правительство РФ проекты федеральных законов и проекты нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ), контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в том числе кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности. Предполагается, что закрепление функций по регулированию и надзору за участниками всех секторов финансового рынка, включая КПК, за одним регулирующим органом будет способствовать повышению стабильности на этом рынке за счет обеспечения более качественного анализа системных рисков, повышения качества и эффективности регулирования и надзора за субъектами этого рынка и снижению административной нагрузки на них.

За рамками данного законопроекта остаются СКПК. Вероятно, что такая ситуация не может долго сохраняться. Поэтому, учитывая современные тенденции по организации регулирования финансового рынка в России, одним из возможных вариантов организации регулирования СКПК, основанной на развитии государственно-частного партнерства через механизм саморегулирования, можно рассматривать следующую схему (рис. 2).

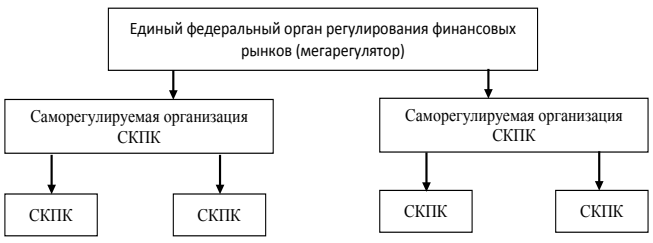


Рисунок 2. Схема регулирования деятельности СКПК

Выводы и предложения. Представляется возможным, что единым федеральным органом регулирования финансовых рынков (мегарегулятором) будет выступать Банк России, который, в части регулирования деятельности СКПК, часть своих функций по контролю (наблюдению) и надзору передаст СРО СКПК (например, полномочия по надзору за соблюдением членами СРО действующего в сфере финансовых рынков законодательства, аттестацию руководителей членов СРО и их работников и др.).

Надзор за деятельностью СРО будет осуществлять Банк России, который будет вести реестр СРО СКПК и осуществлять за ними дистанционный (сбор и анализ отчетности) и инспекционный (проведение плановых и внеплановых проверок) надзор.

Численность СРО СКПК желательно ограничить, законодательно установив минимальную долю от общей численности действующих СКПК, входящих в одно СРО, например, на уровне 20% - 30%, и , соответственно, определив их общее число от трех до пяти. Это обусловлено тем, что Банку России будет проще устанавливать единые стандарты и контролировать деятельность ограниченного количества СРО.

Саморегулирование СКПК может осуществляться в форме разработки и утверждения стандартов СРО, установления и соблюдения финансовых нормативов, формирования и управления компенсационным фондом.

Стандарты СРО могут быть обязательными (базовыми) и дополнительными (внутренними). Базовые стандарты устанавливают требования по управлению рисками (установление финансовых нормативов, диверсификация портфеля займов, создание и размещение резервов и др.) и по совершению операций на финансовых рынках (привлечение и размещение средств членов кооператива и кредиторов), определяют правила корпоративного управления и организации внутреннего контроля.

Внутренние стандарты должны разрабатываться в соответствии с требованиями действующего законодательства и иных нормативных актов, регулирующих деятельность СРО СКПК (условия членства и уплаты членских взносов в СРО, правила ведения реестра членов СРО, установление требований к органам управления СРО, порядок проведения проверок членов СРО, перечень и порядок применения мер административного воздействия на членов СРО, принятие кодекса профессиональной этики и др.).

В круг обязанностей СРО СКПК могут входить надзор за деятельностью СКПК посредством дистанционного наблюдения (сбор и анализ отчетности) и проведения плановых и внеплановых проверок, в ходе которых осуществляется проверка условий членства, соблюдение СКПК требований действующего законодательства, достоверности предоставляемой отчетности, соблюдение финансовых нормативов и т.д.; рассмотрение жалоб на действия своих членов; формирование и управление компенсационным фондом и т.д.

Соответственно, СРО СКПК должны обладать определенными правами, необходимыми и достаточными для выполнения ими своих обязанностей. Эти права должны включать, но не ограничиваться только ими, следующие полномочия:

вынесение обязательных для исполнения требований об устранении СКПК выявленных в ходе проверки нарушений;

вынесение предупреждения и наложение на СКПК штрафов за определенные нарушения или неисполнения требований СРО;

приостановление на определенный срок членства СКПК в СРО для устранения выявленных нарушений;

исключение из членов СРО;

обращение к регулятору и, в отдельных случаях, в суд, с представлением о ликвидации СКПК.

Для СКПК важным является определение организационной формы саморегулирования. Существует несколько вариантов:

Создание новой саморегулируемой организации, основанной на отраслевом принципе, которая до внесения изменений в законодательство, предусматривающих обязательное членство СКПК в СРО, будет на добровольной основе объединять СКПК.

Использование существующих СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов в качестве СРО СКПК.

Создание СРО на базе существующих институтов развития сельскохозяйственной кредитной кооперации.

Проведенный опрос, в ходе которого нами, в числе других аспектов, изучалось мнение 189 руководителей СКПК относительно развития саморегулирования показал, что значительная часть опрошенных (37,0%) ответили, что роль саморегулируемой организации на современном этапе могут выполнять существующие ревизионные союзы сельскохозяйственных кооперативов. За создание отраслевой саморегулируемой организации высказались 35,4% респондентов, а 23,3% респондентов считают преждевременным развивать саморегулирование.

Первый вариант предполагает создание новой отраслевой СРО, которая должна содержаться за счет членских взносов СКПК. Также за счет СКПК должен быть сформирован компенсационный фонд. Поэтому, в добровольном порядке в такое СРО, скорее всего, будут вступать только наиболее «продвинутые» кооперативы, а значительная часть кооперативов откажутся вступать в СРО или займут выжидательную позицию.

Второй вариант предполагает вовлечение в саморегулирование действующих СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов посредством прямого членства СКПК в них. При этом варианте могут создаваться специализированные органы СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов: орган, осуществляющий наблюдение и надзор за соблюдением членами СРО требований дейст-

вующего законодательства, стандартов СРО, условий членства в СРО (контрольный комитет) и орган по рассмотрению дел о применении мер в отношении членов СРО (дисциплинарный комитет). СРО сможет делегировать функции по наблюдению, надзору и проведению проверок своих членов (СКПК) ревизионным союзам сельскохозяйственных кооперативов, которые имеют тех же членов.

Третий вариант предполагает трансформацию одного из институтов развития сельскохозяйственной кредитной кооперации (Союза СКК или ФРСКК) в СРО с прямым членством в них СКПК. При СРО будет сформирован компенсационный, либо страховой фонд (по аналогии с системой обязательного страхования вкладов физических лиц в российских банках). Третий и второй варианты потребуют меньших дополнительных средств, так как большинство кооперативов уже оплачивают свое членство в этих организациях (Союзе СКК и СРО ревизионных союзов).

Однако на данном этапе любой из трех вариантов может быть реализован только на основе добровольного объединения СКПК, так как действующее законодательство не предполагает обязательного участия СКПК в СРО.

Таким образом, развитие регулирования и саморегулирования в системе сельскохозяйственной кредитной кооперации является назревшей и осознанной проблемой, решение которой позволит СКПК действовать в правовом поле для финансовых институтов, как полноправный его участник. Поэтому последовательные шаги по развитию саморегулированию СКПК будут способствовать институциональному и экономическому развитию системы в целом.

Литература

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 года № 109 «О федеральном органе, уполномоченном на осуществление государственного регулирования деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и ведение государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2010 г. №24 «О внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2011 г. N 717 «О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации».

4. Проект федерального закона № 2494696 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков)» [Электронный ресурс] / Государственная Дума. - Режим доступа: http://asozd.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/0DAC31D4CD32728D43257B7400460E95/$File/проект.rtf

5. Высказывания А.Г.Силуанова информационным агентствам на совещании в Совете Федерации 12.09.2012 [Электронный ресурс] / Минфин России. - Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id4=17295 – Загл. с экрана.

6. Государственный реестр кредитных потребительских кооперативов [Электронный ресурс] / Федеральная служба по финансовым рынкам. - Режим доступа: http://www.fcsm.ru/ru/contributors/credit_consumer_cooperatives/state_register_credit_consumercooperatives/ – Загл. с экрана.

7. Концепция (проект) развития кооперации на селе на период до 2020 года / Министерство сельского хозяйства Российской Федерации // Первый Всероссийский съезд сельских кооперативов 20-21 марта 2013 г. - Санкт-Петербург: ЗАО «Экспофорум», 2013. – 63 с.

8. Концепция развития системы сельской кредитной кооперации. Утв. Министерством сельского хозяйства РФ 23 марта 2006 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.ruralcredit.ru/files/text/RCC_strategy.doc

Контактная информация:
Максимов Анатолий Федорович,
e-mail: anatoly.f.maksimov@gmail.com

