ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ КРЕДИТНОЙ КООПЕРАЦИИ: НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Максимов А.Ф., к.э.н., ведущий науч. сотр. Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А.Никонова

Проблема привлечения инвестиций и обеспечения доступности розничных финансовых услуг в сельской местности продолжает оставаться наиболее актуальной. Исторический и современный опыт России и многих развитых и развивающихся стран показывает, что одним из стратегических направлений решения данной проблемы является развитие кооперативных форм оказания финансовых услуг. Однако, отсутствие на данном этапе целостной стратегии, полноценной институциональной среды и отдельных институтов и механизмов, способствующих устойчивому развитию сельскохозяйственной кредитной кооперации в России, являются сдерживающими факторами для эффективного решения данной проблемы на селе.

Государство, признав кредитные кооперативы полноценным участником финансового рынка, до настоящего времени оказывало им лишь косвенную поддержку. Сегодня требуется переход на системное развитие сельскохозяйственной кредитной кооперации. Это особенно важно, учитывая, что она является своего рода «локомотивом» по развитию всей потребительской кооперации на селе.

По итогам заседания Государственного совета и Совета при Президенте по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, состоявшегося 21 апреля 2014 г. Президент России подписал перечень поручений, в числе которых утвердить долгосрочную стратегию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации, включающую поддержку сельскохозяйственных кооперативов (срок – 1 февраля 2015 г.). Это дает серьезные предпосылки для формирования вертикальной многоуровневой кооперативной системы, объединяющей все виды кооперации на селе, составной и неотъемлемой частью которой должна стать сельскохозяйственная кредитная кооперация.

В середине 2013 г. произошли существенные и принципиальные изменения в институциональном обеспечении сельскохозяйственной кредитной кооперации, связанные с определением СКПК как финансовой организации, введением государственного регулятора, унификацией регулирования, контроля и надзора деятельности кредитных кооперативов и др.

В связи с этим, необходима разработка комплексной концепции развития сельскохозяйственной кредитной кооперации, как составной части будущей долгосрочной стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации. Она должна учитывать изменения, происходящие в настоящее время в части нормативно-правового обеспечения, регулирования, контроля и надзора деятельности СКПК, появление новых институтов, необходимость создания центральной финансовой организации. Вместе с тем, она должна стать основой для ведомственной, а предпочтительно и федеральной целевой программы с согласованными источниками финансирования.

Безотлагательным является внесение изменений и дополнений в ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» в части регулирования, контроля и надзора деятельности СКПК и их объединений, уточнения финансовых нормативов и механизмов размещения резервов, субсидиарной ответственности, владения акциями кредитных организаций и т.д.

Весьма актуальным является разработка и принятие нового федерального закона, регулирующего создание и деятельность саморегулируемых организаций в сфере финансовых рынков, который должен определить единые принципы саморегулирования на финансовых рынках.

Исключительно важным для повышения финансовой устойчивости СКПК является установление перечня и числовых значений обязательных финансовых нормативов и организация контроля за их соблюдением. Как показал анализ их экономического содержания и практического опыта применения, большая часть финансовых нормативов, установленных ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», не совершенны и имеют низкую эффективность.

Анализ современного состояния СКПК и их системы показал, что их дальнейшее развитие связано с совершенствованием существующих и введением новых институтов и механизмов.

Государственная политика должна быть

направлена не только на поддержку, но и на развитие сельскохозяйственной кредитной кооперации. Механизмы государственной финансовой поддержки должны включать: выделение грантов начинающим СКПК; предоставление субсидий на возмещение части расходов на уплату процентов по краткосрочным и долгосрочным кредитам и займам, привлеченным СКПК в российских кредитных организациях, кредитных кооперативах вышестоящего уровня и иных финансовых организациях развития сельскохозяйственной кредитной кооперации. Эти механизмы целесообразно дополняться механизмами развития: предоставление субсидий (грантов) на пополнение фонда финансовой взаимопомощи; предоставление субвенций на формирование системы страхования сбережений членов СКПК и компенсационного фонда СРО; докапитализация Фонда развития сельской кредитной кооперации.

Для внедрения указанных мер государственной поддержки сельскохозяйственной кредитной кооперации на 2014–2016 гг., как показывают наши расчеты, потребуется 5,3 млрд руб., в том числе из федерального бюджета – 4,3 млрд руб.

Остальные институты и механизмы можно объединить в две группы: внутрисистемные и инфраструктурные, то есть внешние. К числу внутрисистемных следует относить механизмы резервирования, гарантирования, страхования и компенсации. Система сельскохозяйственной кредитной кооперации должна быть дополнена этими механизмами, то есть своего рода «подушкой безопасности», обеспечивающей её устойчивость. Резервирование обеспечит устойчивость СКПК на низовом уровне, на региональном уровне они должны дополняться механизмами гарантирования и страхования сбережений членов СКПК[1] на уровне саморегулируемых организаций – компенсационным фондом. Это позволит сформировать иерархическую систему механизмов стабилизации, обеспечивающую устойчивость как отдельных элементов системы, так и системы в целом.

Суммируя предлагаемые механизмы повышения финансовой устойчивости, можно отметить, что в целом по России совокупный размер резервных фондов может составить не менее 300 млн. руб., ежегодный прирост фондов повышения финансовой устойчивости – 29 млн. руб., а их максимально возможная накопленная сумма – свыше 1,0 млрд. руб.

Следует отметить, что создание саморегулируемой организации потребует дополнительных затрат СКПК на его содержание и формирование компенсационного фонда. Наши расчеты, сделанные по данным 18 СКПК Вологодской области за 2012 год, показывают, что дополнительные взносы на содержание и формирование компенсационного и страхового фондов в среднем составляют 140,1 тыс. руб. в год в расчете на один кооператив, а дополнительная «нагрузка» на портфель займов составит 0,76%. В структуре расходов членские взносы на содержание СРО, формирование компенсационного и страхового фондов составят 3,1%.

Система сельскохозяйственной кредитной кооперации – это целый комплекс взаимосвязанных элементов со сложившимися разносторонними связями: горизонтальными и вертикальными, внутренними и внешними, экономическими (финансовыми) и административными (регуляторными). Её нынешний организационно-экономический механизм не соответствует изменившейся и более «продвинутой» институциональной среде. На наш взгляд, он обладает рядом существенных недостатков: отсутствует государственное регулирование деятельности СКПК; отдельные функции контроля и надзора осуществляют ревизионные союзы, учредителями которых являются сами же СКПК; нет системы саморегулирования деятельности СКПК; не учитываются особенности деятельности СКПК как финансовых организаций и т.д.. Поэтому, важно своевременно трансформировать как организационную структуру, так и финансово-экономический механизм сельскохозяйственной кредитной кооперации.

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. №251-ФЗ государственным регулятором деятельности СКПК определен Банк России,

[1] Определенный опыт в применении такого механизма для кредитных кооперативов уже есть. Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров выплачивает компенсации вкладчикам и акционерам, чьи права были нарушены на финансовом и фондовом рынках вследствие противозаконных действий. В частности, получить компенсации в фонде также смогут жители Крыма и Севастополя, являющиеся членами кредитных союзов. Для этого кредитные союзы до 1 января 2015 г. должны пройти процедуру перерегистрации в кредитные потребительские кооперативы. Компенсации будут выплачиваться в случае банкротства кооперативов до 1 января 2016 г.

который будет осуществлять функции регулирования, контроля и надзора за деятельностью СКПК, их союзов и иных объединений. Соответственно, одним из важных вопросов для СКПК на современном этапе является определение организационной формы саморегулирования, как составной части организационно-экономического механизма сельскохозяйственной кредитной кооперации.

Нами предлагается создание новой СРО, основанной на отраслевом принципе, которая должна содержаться за счет членских взносов СКПК. На данном этапе это может быть реализовано только на основе добровольного объединения СКПК, так как действующее законодательство не предполагает обязательного участия СКПК в СРО.

Учет законодательных нововведений и выбор организационной формы саморегулирования позволили нам разработать систему организации регулирования, контроля и надзора за деятельностью СКПК и их объединений, в которой взаимоувязаны функции государственного регулирования и саморегулирования в системе сельскохозяйственной кредитной кооперации. Предлагается Банку России ввести прямой контроль и надзор за деятельностью кооперативов с численностью свыше 2000 членов, кооперативов второго и последующего уровней. По нашим оценкам, в эту группу могут войти около 50 СКПК. Контроль и надзор за деятельностью кооперативов с численностью менее 2000 членов будут осуществлять СРО СКПК.

Надзор за деятельностью СРО кредитных кооперативов будет осуществлять Банк России, он будет вести их реестр и осуществлять за ними дистанционный и инспекционный надзор, а именно сбор и анализ отчетности, проведение плановых и внеплановых проверок.

Численность СРО СКПК желательно ограничить, законодательно установив минимальную долю от общей численности действующих кооперативов, входящих в одно СРО, например, на уровне 30%, и, соответственно, определив максимальное их число – три. 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 их деятельности, установления и соблюдения финансовых нормативов, формирования и управления компенсационным фондом.

При этом мы считаем, что роль Минсельхоза России в кооперативном строительстве должна усилиться, он должен выступать координатором создания единой вертикальной многоуровневой сельской кооперативной системы в России, составной и неотъемлемой частью которой будет являться система сельскохозяйственной кредитной кооперации.

На современном этапе важным является использование адаптивного похода к совершенствованию системы сельскохозяйственной кредитной кооперации. Такой подход означает приведение её иерархической организационной структуры и финансово-экономического механизма в соответствие с изменяющейся институциональной средой. Применение данного подхода, как показали наши исследования, должно осуществляться по следующим направлениями: унификация законодательства; единое государственное регулирование; введение саморегулирования; непрерывное финансирование; внедрение механизмов стабилизация и повышения финансовой устойчивости; стандартизация деятельности; консолидация и формирование общности сельскохозяйственных кредитных кооперативов.

В области институционального развития каждое из направлений определяет перечень мер, которые следует внедрить в кратко-, средне- и долгосрочном периодах. При этом мы полагаем, что в долгосрочном периоде, при условии сформирования необходимой институциональной среды, следует создать кооперативный банк. Его действие должно быть основано на кооперативных принципах, он должен находится в собственности и управляться кредитными кооперативами. Создание такого банка завершит формирование системы сельскохозяйственной кредитной кооперации.

Учитывая, что на сегодняшний день в России нет институциональных предпосылок создания кооперативного банка, на наш взгляд, следует идти по пути интеграции с существующим банком, деятельность которого будет трансформироваться для кредитования кредитных кооперативов (так называемый банк для кооперативного кредита). Он будет занимать промежуточный этап для последующего перехода, при принятии соответствующих законодательных актов, к кооперативному банку.

При этом, мы предлагаем организовать систему кредитования кооперативов

посредством открытия возобновляемых кредитных линий. Это обусловлено тем, что, во-первых, существует постоянная потребность в получении средств в течение длительного промежутка времени; во-вторых, необходимо получать средства оперативно; в-третьих, целесообразно снижать трансакционные издержки как со стороны СКПК, так и со стороны банка за счет оформления одного контракта вместо нескольких десятков или сотен кредитных договоров.

В долгосрочном периоде важно также интегрировать страховой фонд сбережений в систему страхования вкладов. Необходимо также создание национального залогового фонда, обеспечивающего доступность кредитных ресурсов для сельских жителей и сельскохозяйственных товаропроизводителей через систему кредитной кооперации.

Таким образом, только дальнейшее институциональное развитие сельскохозяйственной кредитной кооперации позволит повысить доступность финансовых услуг, развивать малые формы хозяйствования, другие виды кооперации и сельские территории в целом, решать социально значимые вопросы на селе.

Источники

1. *Максимов А.Ф.* Институциональное развитие сельскохозяйственной кредитной кооперации в России: Монография / А.Ф.Максимов. – М.: ВИАПИ имени А.А.Никонова: ЭРД, 2014. – 276 с.
2. Концепция развития кооперации на селе на период до 2020 года // Материалы Первого Всероссийского съезда сельских кооперативов (21-22 марта 2013 г., г.Санкт-Петербург) - 2013. – 167 с. – С. 109–151.
3. Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров [Электронный ресурс]: 01.07.2014. – Режим доступа: http://www.fedfond.ru/