

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ФИНАНСОВОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

О.А. Акопян

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИКРОФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. В статье исследуются вопросы правового стимулирования развития сектора малого предпринимательства в западных странах, в том числе путем расширения сферы микрофинансовых услуг, а также реализация государственной политики в области стимулирования развития малого предпринимательства.

Автор проводит анализ регулирующего воздействия действующих и вновь принимаемых нормативных документов на предмет их воздействия (или потенциального воздействия) на сегмент малого и микропредпринимательства в Российской Федерации. Освещается и информационное обеспечение и сопровождение мероприятий, реализуемых в рамках политики стимулирования развития малого предпринимательства. Рассмотрены научные взгляды по широкому кругу вопросов исследования микрофинансовой сферы, представлен подробный анализ правовых условий возникновения и развития института микрофинансирования, изучено правового регулирования микрофинансов в зарубежных странах. Автору удалось определить наиболее перспективные формы финансово-кредитной поддержки малого бизнеса с учетом зарубежного опыта: 1) выдача гарантий по банковским кредитам малых предприятий; 2) субсидирование процентных ставок по банковским кредитам; 3) стимулирование рынка лизинга; 4) стимулирование развития рынка венчурного финансирования.

Ключевые слова: финансы, регулирование, США, государство, субсидирование, финансовые организации, финансовые ресурсы, финансирование, экономика, микрофинансирование.

Микрофинансирование является одним из наиболее рыночных механизмов поддержки малого бизнеса. Микрофинансовые услуги призваны удовлетворять потребности в финансовых ресурсах малых предприятий, не имеющих возможности пользоваться услугами банков и других кредитных организаций. Микрофинансовые программы являются эффективным инструментом расширения доступа малых предприятий, индивидуальных частных предпринимателей к финансовым услугам.

Эффективность правового регулирования всегда нацелена на достижение определенного социального результата, получение того эффекта, к которому законодатель сознательно стремился при введении в действие соответствующей правовой нормы. Соответственно, если рассматривать вопрос о механизме правового регулирования микрофинансовой деятельности, нельзя не остановиться и на проблемах его эффективности. Говоря об эффективности механизма правового регулирования прежде всего следует исходить из того, что речь идет о свойстве, присущем его нормативной основе, которое может реализовываться с помощью выбранных правовых средств в процессе правового регулирования, либо нет.

В 2015 г. согласно результатам исследования Microfinance Market Outlook 2015 мировой рынок микрофинансирования вырастет на 15 – 20%. Если говорить о регионах, то лидером роста станет Азия. Если о странах – то Индия. А вот Центральная Азия из-за экономического кризиса в России снизит темпы роста по сравнению с предыдущими годами. Эксперты, опрошенные авторами исследования, утверждают, что в большинстве стран сложилась благоприятная как с позиции законодательства, так и экономической ситуации обстановка для развития микрофинансового рынка. Основная угроза для МФО – снижение качества портфеля. Кроме этого, они отметили, что постепенно на смену зарубежным инвесторам приходят их местные коллеги¹.

Одной из первых стран в мире, осознавших важность охвата населения финансовыми услугами, стала Великобритания. Правительство этой страны приняло стратегию, опубликованную в докладе «Продвижение охвата финансовыми услугами» (Promoting Financial Inclusion) (2004 г.). Тогда же правительством был уч-

¹ Чертопруд С. Жили, живы и будем жить // Банковское обозрение. 2015. № 1. С. 37 – 42.

режден фонд в размере 120 млн. ф. ст. для содействия реализации этой стратегии. Официально рабочая группа по реализации стратегии, призванная осуществлять мониторинг реализации с правом внесения рекомендаций, начала работу еще в феврале 2005 г.²

Среди развивающихся стран повышенный интерес вызывает Индия. Резервный банк Индии в 2004 г. создал комиссию (т.н. «Комиссию Хана» – Khan Commission), которая изучала охват населения финансовыми услугами. Предложения комиссии были воплощены в политике правительства в 2005/2006 финансовом году. Соответствующий доклад Резервного банка обращает внимание банков на достижение большего охвата населения услугами посредством доступа к упрощенному базовому счету no-frills в банке. Пилотный проект по этой программе стартовал в одном из коммерческих банков в 2005 г. При этом были ослаблены требования к идентификации клиентов (установленные ранее в рамках противодействия отмыванию денег), открывающих счета с размером депозита менее 50 тыс. рупий. Также были выпущены кредитные карты для бедноты и инвалидов, чтобы облегчить им доступ к получению кредитов. В 2006 г. Резервный банк разрешил коммерческим банкам обращаться к услугам неправительственных организаций, микрофинансовых организаций и других общественных организаций как посредников в предоставлении финансовых услуг. Эти посредники используются банками как субъекты, обеспечивающие бизнес, или деловые корреспонденты.

Кампания по стопроцентному охвату населения финансовыми услугами была поддержана банками, и уже вскоре несколько штатов Индии объявили о достижении этой цели. Новая ныне действующая стратегия Резервного банка на период до 2020 г. предусматривает открытие почти 600 млн. счетов новым клиентам и их обслуживание через разнообразные каналы с использованием возможностей информационных технологий. Однако неграмотность и ограниченные возможности для сбережений из-за низких доходов, а также отсутствие филиалов банков в сельской местности остаются преградами на пути к полному охвату населения услугами во многих штатах. В силу специфики национальной экономики акцент в кредитовании по-прежнему делается на агробизнесе.

Регулятор поставил задачу создать около 200 тыс. центров обслуживания для малых предприятий и населения на протяжении двух с половиной лет. Также ожидается открытие четырех филиалов в не охвачен-

ных банками деревнях, открытие 100 млн. счетов типа no-frills. Недавно Резервный банк внес изменения в свою политику регулирования, позволив коммерческим организациям действовать в качестве деловых корреспондентов банков для ускорения финансового включения. Глава Центробанка подчеркнул, что коммерческие банки должны рассматривать финансовое включение скорее как возможность, а не как обязательство, обратив внимание банкиров и на развитие соответствующих технологий³.

Доклад Европейской комиссии «Предоставление финансовых услуг и предупреждение финансового исключения» содержит сравнительный анализ политики регулирования в этом вопросе в странах ЕС. В частности, отмечается, что в 15 странах – членах ЕС из десяти взрослых граждан двое не имеют доступа к банковским операциям, трое из десяти не имеют сбережений, а четверо из десяти обходятся без кредитов, хотя лишь единицы респондентов указали на отказ от кредитов по собственной воле. В новых странах – членах ЕС исключена из сферы финансового обслуживания треть взрослого населения, причем более половины не имеют банковского счета, а почти три четверти не пользуются возобновляемыми кредитами.

В докладе рассматриваются различные пути преодоления такой ситуации. Магистральными направлениями считаются:

- использование простых и недорогих в обслуживании банковских счетов для лиц с низкими и нестабильными доходами (Бельгия, Дания, Италия);
- создание партнерских образований для оказания помощи другим поставщикам финансовых услуг (Бельгия, Британия, Нидерланды).

При этом социально ориентированные поставщики, такие как сберегательные банки, почта, общества взаимного кредита, кооперативы, более активны, чем коммерческие банки, в отношении разработки продуктов и каналов доставки услуг для этой категории населения. В ряде стран такой сервис обеспечивается только альтернативными финансовыми организациями: сберегательными банками в Австрии и Эстонии, почтовыми банками в Бельгии, Франции и Польше. В шести странах ЕС разработаны стандарты бизнеса для ведения «базовых» счетов. Правительства стран ЕС вносят весомый вклад в «финансовый охват». Они не только поддерживают банки в открытии «базовых» счетов (в Бельгии, Дании и Британии), но и содействуют облегчению доступа к финансовым услугам⁴.

² Ability of individuals to access appropriate financial products and services. Treasury Committee, House of Commons, 2005. См. также: Mitton L Financial inclusion in the UK. Review of policy and practice. 2008 /Joseph Rowntree Foundation (<http://www.jrf.org.uk/>).

³ Криворучко С.В., Абрамова М.А., Мамута М.В., Тенетник О.С., Шакер И.Е. Микрофинансирование в России. – «КНОРУС: ЦИПСИР», 2013 г.

⁴ Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion. 2008 (<http://ec.europa.eu/social/>).

Одной из первоочередных задач в решении вопроса об эффективном регулировании рынка микрофинансовых услуг является определение ряда понятий в этой сфере на законодательном уровне, одно из ключевых – понятие микрофинансовых организаций. В современной литературе по проблемам микрофинансирования используется значительное количество определений данного термина. А именно, многими исследованиями микрофинансирование определяется как вид деятельности, связанный с оказанием услуг микропредприятиям. Основным аспектом, выделяющим сегмент микрофинансирования во всем финансовом секторе, является критерий целевой аудитории получателей услуг. Часто под микрофинансированием подразумевают также кредитование домашних хозяйств.

Также представляется существенным вопрос о критериях отнесения займа к категории микрозаймов. Критерий отнесения займа к данной категории состоит в установлении его максимального размера, с учетом сложившейся практики микрокредитования в России.

Представляется возможным сформулировать ряд рекомендаций для повышения эффективности правового регулирования в рассматриваемой сфере с учетом анализа зарубежных подходов:

1. Реализация государственной политики в области стимулирования развития малого предпринимательства через профильный орган власти (ведомство, агентство). При этом в ряде стран указанному органу сознательно создается максимально возможная автономность, независимость от органов власти, отвечающих за реализацию экономической политики в прочих сферах (например, США, Великобритания, Германия, Япония).
2. Специальная экспертиза, анализ регулирующего воздействия действующих и вновь принимаемых нормативных документов на предмет их воздействия (или потенциального воздействия) на сегмент малого и микропредпринимательства (например, Regulatory Impact Unit – в Великобритании)
3. Полноценное информационное обеспечение и сопровождение мероприятий, реализуемых в рамках политики стимулирования развития малого предпринимательства (например, система SBA-Net в США – система информационной поддержки малого бизнеса).

Также весьма распространены и положительно себя зарекомендовали такие механизмы стимулирования развития малого и микропредпринимательства, применяющиеся в других странах, как:

- А) Специальные режимы налогообложения для малых предприятий;
- Б) Имущественная поддержка малых предприятий;
- В) Консультирование и обучение предпринимателей;

- Г) Информационная поддержка малых предприятий;
- Д) Финансовая поддержка малых предприятий

Одной из наиболее распространенных форм стимулирования развития сектора малого предпринимательства в западных странах является создание для них преференциальных условий в области налогообложения. Реализуется указанная мера различными способами – путем введения специальных налоговых правил для субъектов малого предпринимательства (например, во Франции), или применением общих правил с отдельными льготами для малых предпринимателей (США, Великобритания). Особенности налоговых режимов, применяемых к малым и в ряде случаев к средним предприятиям в основном сводятся к следующим преференциям:

1. Упрощенные комплекты документов и процедуры представления бухгалтерской и налоговой отчетности (например, Франция, Германия).
2. Налоговые скидки малым предприятиям.

Налоговые скидки могут предоставляться как в прямой, так и в косвенной форме. Прямая форма предполагает предоставление скидок предприятиям, удовлетворяющим критериям отнесения к субъектам малого бизнеса. Косвенной формой предоставления налоговых скидок малым предприятиям можно считать систему прогрессирующих ставок налогообложения, при которой наименьшие ставки применяются к предприятиям с наименьшей налогооблагаемой базой и в наибольшей мере нуждающимся в финансовых ресурсах (такая система применяется в частности в Германии, где нет нормативно закрепленных критериев отнесения к предприятиям малого и среднего бизнеса).

Стимулирование долгосрочных инвестиций и расходов на научные исследования и разработки посредством исключения их из налогооблагаемой базы.

Предоставление налоговых льгот открывает возможности для опосредованного стимулирования желательных процессов в экономике. К таким процессам можно отнести осуществление малыми предприятиями долгосрочных инвестиций или затрат на НИОКР из налогооблагаемой базы. В случае инвестиций в исследования и разработки вычеты из налогооблагаемой базы могут превышать размеры самих затрат.

Среди наиболее перспективных форм финансово-кредитной поддержки малого бизнеса с учетом зарубежного опыта государственного вмешательства в экономику, направленного на стимулирование развития малого и микропредпринимательства, следует выделить следующие механизмы:

1. Выдача гарантий по банковским кредитам малых предприятий. Ограничение отсутствия стартового капитала и ликвидного имущественного обеспечения для получения кредитных ресурсов в значительной мере определяет низкий интерес тради-

ционных кредитных институтов (банков) к сектору малого предпринимательства. Государство имеет возможность использования бюджетных средств для поддержки сектора малого предпринимательства – при этом одним из наиболее эффективных механизмов в данном случае может стать гарантирование кредитов, выдаваемых банками субъектам малого предпринимательства.

2. Субсидирование процентных ставок по банковским кредитам. Субсидирование также следует отнести к механизмам прямого государственного участия в финансовой поддержке малого предпринимательства. Основная цель данного механизма – повысить доступность банковских ресурсов для малого предпринимательства – часть процентных платежей по кредитам компенсируется государством, что делает этот источник заимствования сравнительно более дешевым для представителей малого бизнеса.
3. Стимулирование рынка лизинга. Лизинг является одним из ключевых инструментов привлечения инвестиционных ресурсов в малый бизнес. Ме-

ханизм лизинга позволяет малым предприятиям, которые не имеют достаточных для модернизации производства финансовых средств, осуществлять инвестиции без необходимости получения кредита или масштабного отвлечения собственных средств от профильной деятельности предприятия.

4. Стимулирование развития рынка венчурного финансирования. Данный механизм финансовой поддержки малого предпринимательства актуален для сегмента инновационного предпринимательства. Зарубежный опыт демонстрирует значительный потенциал венчурных фондов в финансировании инновационного бизнеса.

Финансовые ограничения развития малого предпринимательства являются актуальными во всех странах, в особенности применительно к сегментам микропредпринимательства и вновь образующихся малых предприятий. При этом в развитых странах сложились устоявшиеся подходы и применяемые мероприятия, доказавшие свою эффективность в решении проблемы ограниченности доступа малого бизнеса к финансовым ресурсам.

Библиографический список:

1. Акопян О.А. Новые тенденции в регулировании банковской сферы в США // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 6. С. 1152-1155.
2. Криворучко С.В., Абрамова М.А., Мамута М.В., Тенетник О.С., Шакер И.Е. Микрофинансирование в России.- "КНОРУС: ЦИПСИР", 2013 г.
3. Чертопруд С. Жили, живы и будем жить // Банковское обозрение. 2015. № 1. С. 37-42.
4. Ability of individuals to access appropriate financial products and services. Treasury Committee, House of Commons, 2005.
5. Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion. 2008 (<http://ec.europa.eu/social/>).
6. Mitton L Financial inclusion in the UK. Review of policy and practice. 2008 /Joseph Rowntree Foundation (<http://www.jrf.org.uk/>).

References (transliteration):

1. Akopyan O.A. Novye tendentsii v regulirovanii bankovskoj sfery v SSHA // ZHurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2014. № 6. S. 1152-1155.
2. Krivoruchko S.V., Abramova M.A., Mamuta M.V., Tenetnik O.S., SHaker I.E. Mikrofinansirovanie v Rossii.-"KNORUS: TSIPSiR", 2013 g.
3. CHertoprud S. Zhili, zhivy i budem zhit' // Bankovskoe obozrenie. 2015. № 1. S. 37-42.