



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
29 April 2010\*  
Russian  
Original: English

## Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

Сорок третья сессия

Нью-Йорк, 21 июня – 9 июля 2010 года

### Микрофинансирование в контексте международного экономического развития

#### Записка Секретариата

#### Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1-5	3
II. Определения и тенденции .....	6-33	5
A. Определения .....	6-19	5
1. Определяющие аспекты микрофинансирования .....	6-13	5
2. Лица, пользующиеся услугами по микрофинансированию .....	14-15	7
3. Учреждения сферы микрофинансирования (МФУ) .....	16-17	8
B. Некоторые тенденции в эволюции микрофинансирования .....	18-32	9
1. Трансформация .....	18-24	9
2. Осуществление внеофисных банковских операций .....	25-30	10
3. Участие коммерческих банков .....	31-32	12
III. Вопросы разработки законодательства и регулирования в области микрофинансирования .....	33-59	13
A. Общие замечания .....	33-35	13

\* Настоящий документ представляется позже требуемого срока за десять недель до начала совещания вследствие необходимости завершения консультаций.



---

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
В. Юридические вопросы, связанные с микрофинансированием . . . . .	36-59	14
1. Вопросы регулирования и надзора за деятельностью в области микрофинансирования . . . . .	36-41	14
2. Защита заемщика . . . . .	42-44	15
3. Регулирование МФУ . . . . .	45-52	15
4. Условия кредита . . . . .	53-56	17
5. Трансформация НПО . . . . .	57	17
6. Электронные банковские операции . . . . .	58	18
7. Механизм урегулирования споров . . . . .	59	18
IV. Заключительные замечания . . . . .	60-65	19

## 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. Комиссия, возможно, пожелает напомнить, что в резолюции 53/197 от 15 декабря 1998 года Генеральная Ассамблея признала важность расширения масштабов деятельности в области микрокредитования и микрофинансирования. Организация Объединенных Наций провозгласила 2005 год Международным годом микрокредитования ("Международный год Организации Объединенных Наций"). Его главной целью было "обеспечить глобальную приверженность развитию основанных на принципах включения финансовых секторов, в которых все люди имеют доступ к финансовым услугам, необходимым для того, чтобы наилучшим образом использовать свой человеческий потенциал". В частности, акцент был сделан на достижении трех целей. Во-первых, Международный год Организации Объединенных Наций был направлен на повышение осведомленности о микрофинансировании и условиях, в которых оно может развиваться. Во-вторых, он преследовал цель расширить наличие данных о микрокредитовании и восполнить пробелы в информации о том, кто имеет доступ к финансовым услугам, их стоимости, влиянии на жизнь людей и в конечном итоге о причинах ограниченного

---

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

<sup>2</sup> Там же, пункт 433.

доступа к ним. Третья важная задача заключалась в обеспечении приверженности правительств, а именно обеспечение того, чтобы их политика в бюджетно-налоговой, макроэкономической, нормативной и надзорной сферах стимулировала деятельность в области микрофинансирования. Было высказано мнение, что для достижения этих целей и повышения эффективности управления в этой области необходимо улучшить юридические и регулирующие рамки. Позднее Консультативная группа по Международному году Организации Объединенных Наций прямо рекомендовала правительствам, при содействии соответствующих многосторонних организаций, в срочном порядке пересмотреть свои нормативные акты и обеспечить, чтобы они стимулировали разумное и эффективное предоставление финансовых услуг малоимущим людям<sup>3</sup>.

3. Хотя Международный год Организации Объединенных Наций сыграл очень важную роль в содействии развитию микрокредитования, было решено, что для получения долгосрочных результатов обязательства международного сообщества, принятые в связи с Международным годом Организации Объединенных Наций, должны выходить за рамки 2005 года. На следующий год Организация Объединенных Наций опубликовала документ "Создание основанных на принципах включения финансовых секторов в целях развития" ("Building Inclusive Financial Sectors for Development")<sup>4</sup> (широко известный как "Голубая книга") с целью изложить видение того, каким могло бы быть включение в финансовую деятельность. В "Голубой книге" были обсуждены основные варианты подходов к участникам деятельности в области микрофинансирования на страновом уровне, хотя прямо конкретных рекомендаций в ней сделано не было. В ней отмечалось, что финансовые услуги в большинстве развивающихся стран доступны только небольшой части населения, а также то, что многие потенциальные клиенты среди малоимущих слоев населения, в том числе малые предприятия, лишены доступа к таким официальным финансовым услугам, как кредиты, банковские счета, переводы денежных средств и страхование. Включение в финансовую деятельность преследовало цель устранить это неравенство и могло бы способствовать достижению целей Организации Объединенных Наций в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, таких как сокращение вдвое к 2015 году доли населения земного шара, проживающего в условиях крайней нищеты.

4. В своей резолюции 63/229 от 10 марта 2009 года Генеральная Ассамблея предложила "государствам-членам изучить возможность принятия на вооружение стратегий содействия расширению деятельности учреждений сферы микрокредитования и микрофинансирования для удовлетворения значительного неудовлетворенного спроса на финансовые услуги со стороны малоимущих, включая определение и разработку механизмов содействия расширению доступа к устойчивым финансовым услугам, устранение

<sup>3</sup> Заявление Консультативной группы по Международному году микрокредитования Организации Объединенных Наций, Форум Организации Объединенных Наций по созданию основанных на принципах включения финансовых секторов, Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк, 8 ноября 2005 года.

<sup>4</sup> United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.IIA.3.

институциональных барьеров и препятствий нормативно-правового характера, содействие повышению уровня финансовой грамотности, а также стимулирование тех учреждений сферы микрофинансирования, которые отвечают национальным стандартам в отношении оказания эффективных финансовых услуг малоимущим".

5. Настоящая записка преследует цель изучить и дать общий обзор вопросов, связанных с нормативно-правовой базой микрофинансирования. В ходе ее подготовки Секретариат ссылался на материалы исследований следующих органов: Базельский комитет по банковскому контролю; Консультативная группа по оказанию помощи бедноте (КГОПБ) – независимый стратегический и исследовательский центр, расположенный в помещениях Всемирного банка; группа экспертов "двадцатки" по вопросам включения в финансовую деятельность/подгруппа по обеспечению доступа с помощью инноваций; Межамериканский банк развития (МБР); Альянс за включение в финансовую деятельность (АФК); Международная организация права в области развития (МОПР), Африканский банк развития, Азиатский банк развития и Международный валютный фонд (МВФ).

## II. Определения и тенденции

### A. Определения

#### 1. Определяющие аспекты микрофинансирования

6. Микрофинансирование основывалось на той идее, что использование соответствующих финансовых услуг, в частности сбережений и кредитов, могло бы изменить жизнь людей, не охваченных этими услугами, и проложить пути к выходу из нищеты<sup>5</sup>. Мухаммад Юнус, которого многие считают основоположником микрофинансирования, считал, что две трети населения земного шара не имеют доступа к финансовым услугам, предоставляемым традиционными финансовыми учреждениями, и что исключение малоимущих людей из сферы финансовых услуг, по его словам, "равносильно финансовому апартеиду"<sup>6</sup>.

7. В проведенном недавно исследовании отмечалось, что международно признанного определения микрофинансирования нет, но приводилось то, что, возможно, является полезным рабочим определением, а именно: "предоставление различных финансовых услуг в ограниченных объемах домохозяйствам с низким уровнем дохода и малым, неформальным коммерческим предприятиям как в городских, так и в сельских районах"<sup>7</sup>. Как отмечается в консультативном документе Базельского комитета по банковскому контролю, микрофинансирование может в целом рассматриваться как "вид коммерческой деятельности, который может осуществляться широким кругом

<sup>5</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Department for International Development (DFID), "Scenarios for Branchless Banking in 2020", Focus Note, No. 57, October 2009, p. 25.

<sup>6</sup> "Proceedings of the Euro-Mediterranean Conference on Microcredit", 2005, p. 122.

<sup>7</sup> Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision. "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", February 2010, p. 31-32.

учреждений, оказывающих целый ряд финансовых услуг, таких как кредитование, прием вкладов, страхование, платежи и переводы денежных средств"<sup>8</sup>. Микропредприниматели нуждаются в различных финансовых услугах – таких как текущие и сберегательные счета, векселя, переводы, международные платежи и денежные переводы. Наиболее остро они нуждаются в получении доступа к краткосрочным и среднесрочным кредитам для финансирования своей производственной и коммерческой деятельности<sup>9</sup>. Кроме того, очень важным моментом является наличие безопасного места для хранения сбережений, так как это дает возможность накапливать капитал без необходимости брать деньги в долг. Оперативные расходы в сфере микрофинансирования относительно высоки по сравнению с основным коммерческим и потребительским кредитованием. Поэтому процентные ставки здесь обычно устанавливаются значительно выше тех, что существуют для коммерческих и потребительских кредитов, с тем чтобы покрывать более высокие издержки такой банковской деятельности.

8. Кредиты, как правило, предоставляются в небольших размерах и на короткие сроки, что требует многократного оборота. Они предоставляются большому числу заемщиков, которые зачастую географически рассредоточены. Решение предоставить кредит зависит, как правило, не от наличия обеспечения (которого у заемщиков мало или нет совсем) или истории кредитоспособности, а от личных обстоятельств заемщика и предполагаемой способности погасить кредит. Поэтому расходы на управление кредитом велики, поскольку процедура кредитования требует многочисленных поездок сотрудников кредитных учреждений на места для оценки положения клиентов и оказания им помощи в подготовке документации, а также для последующего тщательного контроля за погашением возникшего в итоге большого портфеля мелких кредитов.

9. Процедура кредитования в сфере микрофинансирования требует строгого соблюдения сроков погашения как по причине того, что отсутствие реализуемого обеспечения повышает риск неисполнения обязательств, так и в целях противодействия эффекту "заразительности", когда презюмируемый отказ учреждения сферы микрофинансирования ("МФУ") от преследования за неисполнение обязательств по погашению кредита может побудить других заемщиков прекратить свои платежи, поскольку они будут считать, что МФУ не сможет предоставлять новые кредиты в будущем. Это имеет важное значение, поскольку основным стимулом для своевременного погашения кредита заемщиком является перспектива получения новых кредитов в будущем, возможно, в больших размерах и/или на более выгодных условиях.

10. Еще одной общей чертой микрофинансирования является групповое заимствование: "некоторые МФУ используют процедуры кредитования, ориентированные на группы заемщиков, которые служат друг для друга гарантами предоставленных кредитов" (иногда это носит название "группы

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 32.

<sup>9</sup> Inter-American Development Bank, "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 15.

солидарности" или "деревенская банковская деятельность")<sup>10</sup>. Базельский комитет отмечал в своем докладе о деятельности в области микрофинансирования, что при групповом кредитовании "давление соратников также помогает обеспечить высокий уровень погашения кредитов, поскольку невыполнение обязательств одним членом группы может отрицательно сказаться на предоставлении кредитов другим членам"<sup>11</sup>.

11. Микрофинансирование может подпадать под действие либо пруденциальных, либо непруденциальных нормативов, и, возможно, есть смысл определить эти термины.

12. Пруденциальные нормативы направлены на защиту всей финансовой системы, включая сохранность денежных средств, депонированных в лицензированные финансовые учреждения. Надзор за кредитными портфелями банков преследует цель ограничить риски, на которые могут пойти банки с деньгами вкладчиков. Такие нормативы включают нормы достаточности капитала и требования в отношении ликвидности, и обычно они находятся в ведении специального финансового регулирующего органа<sup>12</sup>.

13. Что касается непруденциальных нормативов, то здесь акцент делается не на защите финансовой системы и депонированных средств как таковых, а скорее на ведении финансовой деятельности, включая такие вопросы, как услуги в области регистрации, защиты потребителей, обнародования процентных ставок, предотвращения мошенничества и финансовых преступлений и предоставления кредитной информации<sup>13</sup>.

## 2. Лица, пользующиеся услугами по микрофинансированию

14. Число малоимущих людей, которые не имеют доступа к официальным финансовым услугам, очень велико: по разным оценкам, от 2,5 до 4 млрд. человек<sup>14</sup>. Исследования в этой области все еще не закончены, и, несмотря на предпринимавшиеся в последнее время усилия определить масштабы участия в финансовой деятельности, похоже, не существует последовательных подборок данных, которые могли бы показать, как изменялась эта доля в последние годы<sup>15</sup>.

15. Вместе с тем во всем мире наблюдается экспоненциальный рост числа лиц, пользующихся услугами по микрофинансированию, и количества

<sup>10</sup> Inter-American Development Bank, "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 26.

<sup>11</sup> Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", February 2010, p. 11.

<sup>12</sup> United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.IA.3, p. 120.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Эти данные можно найти в следующих документах: G-20 Financial Inclusion Experts Group: Access through Innovation Sub-Group, "Draft work plan for discussion", p. 2; Consultative Group to Assist the Poor and Department for International Development, "Scenarios for Branchless Banking in 2020", Focus Note, No. 57, October 2009, p. 3.

<sup>15</sup> См., например, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Department for International Development (DFID), "Scenarios for Branchless Banking in 2020", Focus Note, No. 57, October 2009, p. 3.

учреждений, предлагающих такие услуги. Учреждения сферы микрофинансирования, "по некоторым оценкам, обслуживали около 100 миллионов активных клиентов сферы кредитования в конце 2008 года"<sup>16</sup>. Хотя общая сумма кредитов, предоставляемых МФУ, пока еще составляет небольшую долю от общего объема средств, предоставляемых в виде кредитов в развивающихся странах, есть основания полагать, что во многих странах количество кредитов, выданных МФУ, и число их клиентов превышают соответствующие банковские показатели<sup>17</sup>.

### 3. Учреждения сферы микрофинансирования (МФУ)

16. Международные правительственные организации, такие как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН), участвуют в деятельности в области микрофинансирования и в оказании поддержки МФУ. Следует отметить, что существует целый ряд учреждений, которые предлагают услуги по микрофинансированию. Сюда входят структуры, единственной целью которых является микрофинансирование; банки и финансовые компании, предлагающие услуги по микрофинансированию в рамках своей более широкой коммерческой деятельности; и кредитные союзы и кооперативы. Услуги, которые они могут предложить, во многом зависят от их размера, организационно-правовой формы, законов и правил, регулирующих их деятельность, и от их источников капитала.

17. "Значительная часть [...] МФУ в развивающихся странах функционируют либо как неправительственные организации ("НПО"), либо как проекты международных НПО"<sup>18</sup>. Это, вообще говоря, некоммерческие организации, созданные с целью предоставления финансовых услуг малоимущим слоям населения. Тем не менее есть пределы услугам, которые могут предложить такие структуры. Не являясь банками, они обычно не имеют права принимать вклады от населения, что может ограничивать объем ссудного капитала, имеющегося в их распоряжении. Эти организации могут иметь различные организационно-правовые формы, например: ассоциация, фонд, некоммерческая корпорация, компания с ограниченной ответственностью, компания, работающая на благо общества. Такие организации не могут распределять прибыль, не являются государственными, и членство в них добровольное"<sup>19</sup>. Одна из основных тенденций в области микрофинансирования заключается в "трансформации" многих таких НПО в коммерческие структуры, в том числе в регулируемые финансовые учреждения. Такая трансформация обычно преследует две основные цели: i) предоставление клиентам широкого спектра финансовых услуг помимо кредитования, включая услуги, связанные со сбережениями и переводом средств, и ii) расширение доступа к капиталу с помощью коммерческого

<sup>16</sup> Эти данные можно найти в документе "Proceedings of the Euro-Mediterranean Conference on Microcredit", 2005, p. 125.

<sup>17</sup> Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision", February 2010, p. 9.

<sup>18</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), "Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider", Occasional Paper, No. 13, June 2008, p. 17.

<sup>19</sup> Ibid., p. 3.



заимствования средств (что все еще недоступно для многих МФУ, являющихся НПО), принятия вкладов, увеличения акционерного капитала или всех трех элементов"<sup>20</sup> (см. ниже, пункты 18-24).

## **В. Некоторые тенденции в эволюции микрофинансирования**

### **1. Трансформация**

18. Традиционными кредиторами являются банки. Они имеют доступ к вкладам владельцев счетов, что позволяет им получать капитал для своих кредитных операций. Однако в большинстве стран небанковским структурам запрещено принимать вклады от населения. Большинство МФУ не имеют лицензий для работы в качестве банков. Причины этого заключаются в требованиях к банкам в отношении размеров и капитализации, более жестких стандартах управления и более высокой степени регулирования, а также в уровне необходимого управленческого опыта. Все эти факторы считаются необходимыми для защиты сбережений граждан и целостности всей финансовой системы.

19. МФУ, являющиеся НПО и предоставляющие микрокредиты, должны либо заимствовать денежные средства на коммерческих рынках, либо полагаться на финансирование со стороны доноров, что ограничивает возможности их роста. По этой причине многие из них трансформировались – или стремятся трансформироваться – в лицензируемые и регулируемые финансовые учреждения, принимающие вклады, в тех правовых системах, где они функционируют. Пилотное обследование по этому вопросу показало, что в период 1992-2007 годов в 35 странах произошло порядка 84 таких трансформаций<sup>21</sup>. В этой связи возникает ряд юридических и нормативных вопросов.

20. Характер каждой трансформации будет в значительной степени зависеть от местных законов и практики. Может возникнуть ряд вопросов, которые могут или не могут быть предусмотрены регулирующими органами в тех правовых системах, где происходит трансформация, например, может ли НПО-основатель быть единственным владельцем новой компании, или же она должна иметь внешних инвесторов. Среди возникающих здесь проблем – способность владельцев предоставить капитал, необходимый для процветания МФУ, а также опыт и компетентность руководства НПО и сотрудники для обеспечения работы финансового учреждения, принимающего вклады.

21. Могут существовать юридические ограничения на процентную долю в праве собственности физического или юридического лица в преобразованном МФУ или ограничения на иностранное владение финансовыми учреждениями (многие НПО базируются и финансируются донорами и финансовыми учреждениями за пределами стран, в которых они работают).

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 1.

<sup>21</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), “Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider”, Occasional Paper, No. 13, June 2008.

22. Могут возникнуть и проблемы в связи с процессом трансформации в плане определения справедливой рыночной стоимости организации для целей приобретения в свете того факта, что нет хорошо разработанного и общепризнанного метода оценки МФУ<sup>22</sup>.

23. Управление преобразованным МФУ, включая размер и состав его совета директоров, может регулироваться местным законодательством. Трансформация может вызвать "особенно серьезный конфликт интересов, если руководители НПО, которые ведут переговоры о цене активов НПО, стремятся получить личную выгоду от преобразования"<sup>23</sup>. Высказывается также озабоченность по поводу "смещения основной задачи", т.е. произойдет ли смещение долгосрочной задачи трансформированного МФУ от оказания помощи малоимущим людям в сторону увеличения до максимума прибыли для его владельцев<sup>24</sup>.

24. На фоне этих проблем следует рассматривать тот факт, что трансформация может дать выгоды в виде расширения обслуживания клиентов и улучшения доступа к капиталу, что способствует увеличению средств, выделяемых для кредитования. Здесь может быть полезным и наличие внешних владельцев, которые приносят "... финансовые знания и опыт, важные связи с поставщиками капитала и возможность содействовать эффективному управлению"<sup>25</sup>.

## 2. Осуществление внеофисных банковских операций

25. Для обеспечения охвата большего числа малоимущих людей, которые не имеют доступа к банкам, особенно в отдаленных районах, а также увеличения диапазона и снижения стоимости оказываемых услуг организации, занимающиеся микрофинансированием, во многих странах переходят к осуществлению внеофисных банковских операций. Этот новый вид деятельности включает оказание услуг по оплате и других банковских услуг с помощью мобильных телефонов, а также использование представителей, которые рассредоточены по всей стране и могут оказывать услуги на местном уровне.

26. Осуществление внеофисных банковских операций можно определить как оказание финансовых услуг за пределами обычных банковских отделений с использованием информационных и коммуникационных технологий и небанковских розничных представителей, например, через сети, предусматривающие использование карт, или с помощью мобильных телефонов<sup>26</sup>. Как отмечается в проекте плана работы "двадцатки", это, как считают, "может резко снизить расходы на оказание услуг и повысить удобство для клиентов. Осуществление внеофисных банковских операций может

---

<sup>22</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), "Transforming NGO MFIs: Critical Ownership Issues to Consider", Occasional Paper, No. 13, June 2008, p. 6-12.

<sup>23</sup> Ibid, p. 13.

<sup>24</sup> Ibid, p. 15-16.

<sup>25</sup> Ibid, p. 6.

<sup>26</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Department for International Development (DFID), "Scenarios for Branchless Banking in 2020", Focus Note, No. 57, October 2009, note 1.

расширить доступ малоимущих слоев населения к финансовым услугам", включая "переводы, платежи, кредиты, сбережения и страхование"<sup>27</sup>.

27. В проекте построения сценария, разработанном недавно Консультативной группой по оказанию помощи бедноте (КГОПБ) и Департаментом по международному развитию (ДМР), была рассмотрена роль правительства и частного сектора в содействии использованию методов осуществления внеофисных банковских операций в предстоящее десятилетие<sup>28</sup>. Один вывод заключался в том, что, хотя некоторые сообщения могут свидетельствовать об обратном, "осуществление внеофисных банковских операций для малоимущих слоев населения находится на ранней стадии развития"<sup>29</sup>. Законодателям и регулирующим органам необходимо будет решить целый ряд вопросов в этой области. Благоприятная нормативно-правовая база может стимулировать расширение внеофисных банковских операций. Правительства могут рассмотреть вопрос о том, чтобы предписать финансовым учреждениям открывать лицам с низким уровнем дохода основные банковские счета. Они могут разрешить – или запретить – банкам использовать представителей: в большинстве стран банкам на разрешается использовать представителей для открытия счетов или осуществления других операций, и эта ситуация, если не изменится, будет означать, что "осуществление внеофисных банковских операций, при котором используются представители, вообще не может начать развиваться"<sup>30</sup>.

28. Правительство может быть само в состоянии стимулировать и наполнять содержанием рынок внеофисных банковских услуг путем использования соответствующих каналов производства платежей гражданам в рамках своих различных социальных программ. В целом в проекте был сделан вывод о том, что "у правительств есть несколько инструментов для содействия более широкому и активному использованию внеофисных каналов оказания финансовых услуг"<sup>31</sup>.

29. Электронные деньги (известны также как электронная валюта, электронная наличность, цифровые деньги) означают стоимостные эквиваленты, обмен которыми может осуществляться только в электронной форме. Обычно это связано с использованием компьютерных сетей, Интернета и цифровых систем хранения ценностей. Для использования услуг по осуществлению платежей с помощью мобильного телефона клиент может конвертировать реальные деньги в электронные или может получать электронные деньги в качестве кредита. Затем клиенты используют электронные деньги участвующих коммерческих партнеров или совершают внутренние или международные сделки друг с другом.

30. Некоторые наблюдатели указывают, что системы платежей с использованием мобильных телефонов могут способствовать повышению

---

<sup>27</sup> G-20 Financial Inclusion Experts Group: Access through Innovation Sub-Group, "Draft work plan for discussion", p. 2.

<sup>28</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) and Department for International Development (DFID), "Scenarios for Branchless Banking in 2020", Focus Note, No. 57, October 2009.

<sup>29</sup> Ibid, p. 1.

<sup>30</sup> Ibid., p. 13.

<sup>31</sup> Ibid., p. 24.

доступности, поскольку клиенты будут избавлены от расходов на поездки в банк и смогут вместо этого общаться с расположенными поблизости аккредитованными посредниками или совершать заочные сделки, и что клиенты МФУ с низким уровнем дохода получают доступ к системе, пригодной для произведения мелких платежей. Мобильные устройства относительно просты в использовании и не требуют высокого уровня образования или грамотности. С точки зрения компаний, оказывающих услуги по осуществлению платежей с использованием мобильных телефонов, такие платежи дают дополнительные преимущества пользователям, способствуя одновременно расширению каналов предоставления услуг поставщиков при невысоких издержках. Среди многочисленных примеров использования электронных денег в развивающихся странах можно привести Филиппины<sup>32</sup> и Кению<sup>33</sup>.

### 3. Участие коммерческих банков

31. Можно отметить, что в последние десять лет коммерческие банки также вышли на рынок микрофинансирования, в основном по таким причинам, как диверсификация деятельности, прибыльность и перспективы быстрого роста этого сектора. Участие коммерческих банков считается важным фактором с точки зрения усиления воздействия, которое микрофинансирование может оказать на глобальную деятельность по борьбе с нищетой, поскольку в большинстве стран частные коммерческие банки доминируют на финансовых рынках. Коммерческие банки имеют потенциальные конкурентные преимущества в ряде областей по сравнению с другими субъектами в этом секторе, в том числе имеющаяся у них инфраструктура и системы и, конечно, доступ к капиталу.

32. Случаев начала операций по микрофинансированию уже существующими частными коммерческими банками все еще сравнительно мало. Хотя есть случаи успешной работы – например, Национальный коммерческий банк "Хаттон" в Шри-Ланке и ряд частных банков в Индии в рамках программы, начатой Национальным банком развития сельского хозяйства и сельских районов (NABARD), – многие из коммерческих банков, которые пытались развивать деятельность в области микрофинансирования, столкнулись с серьезными проблемами и не достигли необходимого уровня охвата. Тем не менее эта ситуация, похоже, меняется. Многие коммерческие банки в развивающихся странах начинают изучать рынок микрофинансирования. Хотя

---

<sup>32</sup> На Филиппинах небанковской моделью является GCASH, которая позволяет совершать сделки со сторонами в других сетях: по состоянию на август 2005 года у нее было 1,2 млн. подписчиков, и она была принята тысячами розничных партнеров и посредников на Филиппинах и за рубежом (документ Globe Telecom, "The Mobile Phone Revolution: Opportunities to Scale up Microfinance", представлен на конференции Всемирного банка и КГОПБ "Микрофинансирование в Южной Азии: сегодня и завтра" в 2005 году).

<sup>33</sup> M-PESA – банковская служба, в которой используются мобильные телефоны, – функционирует в Кении с 2007 года и в 2008 году имела более 4,5 млн. активных пользователей и обслуживалась 4 230 посредниками на территории всей страны (документ Alliance for Financial Inclusion (AFI), "Enabling mobile money transfer The Central Bank of Kenya's treatment of M-Pesa", Case Study, February 2010, p. 1). Обновленную информацию по Кении, Филиппинам и другим странам см. на сайте <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1/11/1772/>.

первоначальные ресурсы для кредитов часто поступают от программ кредитования, финансируемых донорами, коммерческие банки начали использовать и свои собственные депонированные средства для увеличения доли их общих средств, выделяемых на микрокредитование<sup>34</sup>.

### **III. Вопросы разработки законодательства и регулирования в области микрофинансирования**

#### **A. Общие замечания**

33. Во всем мире страны придерживаются различных подходов к микрофинансированию. Например, основная цель Закона о микрофинансировании (2006 год) в Кении заключается в создании нормативно-правовой и надзорной основы для всего сектора микрофинансирования, в котором задействованы как принимающие, так и не принимающие вклады МФУ. Этот закон позволяет принимающим вклады МФУ, имеющим лицензию Центрального банка Кении, мобилизовывать сбережения широких слоев населения. В соответствии с другим подходом Перу создала нормативно-правовую базу для защиты прав потребителей в финансовой индустрии. Общий закон о финансовой и страховой системах, последние изменения в который были внесены в 2008 году, устанавливает нормы и правила для всех банков и финансовых учреждений и направлен на защиту общественных интересов путем обеспечения стабильности и платежеспособности компаний, входящих в финансовую систему Перу. Наиболее значительной попыткой защитить клиентов, пользующихся финансовыми услугами, в Перу является принятое в 2005 году дополнение к Закону о защите потребителей для клиентов, пользующихся финансовыми услугами.

34. Комиссия, возможно, пожелает отметить, что Руководство ЮНСИТРАЛ для законодательных органов по обеспеченным сделкам охватывает обеспеченные финансовые сделки независимо от суммы предоставленного кредита или активов, предлагаемых в качестве обеспечения. Соответственно оно служит современной правовой основой, которая может облегчить совершение целого ряда сделок, включая и сделки по микрофинансированию.

35. Ряд органов<sup>35</sup> изучал юридические вопросы и вопросы регулирования в сфере микрофинансирования. Хотя ясно – и об этом свидетельствует публикация Организации Объединенных Наций "Создание основанных на принципах включения финансовых секторов в целях развития"<sup>36</sup>, – что ситуация в каждой стране разная и что к ней надо подходить с учетом конкретных условий, похоже, существует общий консенсус по ряду вопросов, которые

<sup>34</sup> Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Focus note No. 26, Commercial Banks and Microfinance: Evolving Models of Success.

<sup>35</sup> Сюда входят Консультативная группа по оказанию помощи бедноте (КГОПБ), Базельский комитет, Межамериканский банк развития; источниками информации, содержащейся в данном разделе, являются Межамериканский банк развития, Руководящие принципы КГОПБ для достижения консенсуса и Базельский доклад.

<sup>36</sup> United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.II.A.3.

необходимо решить директивным органам при разработке законодательства в области микрофинансирования, а во многих случаях и в отношении того, какими могут быть предпочтительные подходы или решения в конкретных обстоятельствах. Ниже приводятся некоторые из этих соображений.

## **В. Юридические вопросы, связанные с микрофинансированием**

### **1. Вопросы регулирования и надзора за деятельностью в области микрофинансирования**

36. Можно рассмотреть вопрос о влиянии вмешательства государства в регулирование некоторых аспектов микрофинансирования – например, списание кредитов и установление верхнего предела процентных ставок, – и его воздействии на развитие микрофинансирования<sup>37</sup>. В этой связи было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, помогут ли оценки влияния регулирования странам в определении, насколько принятые законы и нормативные акты оказывают ожидаемое воздействие на более широкое вовлечение в финансовую деятельность.

37. Деятельность в области микрофинансирования, как уже отмечалось в предыдущих разделах настоящей записки, обладает уникальными особенностями, и можно рассмотреть вопрос о том, как лучше всего выявить эти особенности, для того чтобы обеспечить эффективное регулирование и надзор за этой деятельностью.

38. Следует также рассмотреть вопрос о том, как лучше распределить ограниченные ресурсы, предназначенные для осуществления надзора, поскольку эффективный контроль имеет важнейшее значение для надлежащего функционирования сектора микрофинансирования.

39. Можно также рассмотреть вопрос о том, чтобы рекомендовать многоуровневый подход к регулированию, который помог бы более эффективно использовать ресурсы, предназначенные для осуществления надзора. Возможно, есть смысл придерживаться многоуровневого подхода к финансовому регулированию, где уровень и активность регулирования могут варьироваться в зависимости от учреждения, занимающегося микрофинансированием, с учетом предлагаемых им товаров и услуг, обслуживаемых рынков и, следовательно, уровня связанного с ним риска<sup>38</sup>.

40. Кредитные бюро, которые занимаются сбором информации о финансовом досье клиента и служат средством обмена ею, выполняют для кредиторов, занимающихся микрофинансированием, важную функцию источников информации о кредитоспособности их потенциальных клиентов и могут оказаться полезными для клиентов при создании кредитного досье, которое поможет им в деле обеспечения будущих кредитов<sup>39</sup>. Следует рассмотреть

<sup>37</sup> См., например, Inter-American Development Bank, “Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance”, 2004, p. 16.

<sup>38</sup> United Nations publication, “Building Inclusive Financial Sectors for Development”, May 2006, Sales No. E.06.II.A.3, p. 127-8.

<sup>39</sup> Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, “Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, February 2010 p. 31.

вопрос о содействии их развитию. Между тем обмен кредитной информацией по договоренности между МФУ в той или иной стране, как представляется, становится все более распространенным явлением, особенно там, где официальных кредитных бюро, возможно, еще нет или где их создание может оказаться слишком дорогим.

41. Одной из важных целей непруденциального регулирования является предупреждение совершения преступлений с использованием финансовой системы. В области борьбы с отмыванием денег и противодействия финансированию терроризма (БОД/ПФТ) осуществление при разумных расходах международных норм и национальных правил, требующих от финансовых учреждений "знать своих клиентов", может быть затруднительным среди малоимущих слоев населения и зачастую значительно рассредоточенных клиентов микрофинансирования; это может потребовать установления менее жестких стандартов в отношении соблюдения МФУ соответствующих требований.

## **2. Защита заемщика**

42. В принципе можно считать, что малоимущим людям, лишенным доступа к финансовым услугам, должно быть гарантировано основное право на получение доступа к депозитным счетам.

43. Требования в отношении подачи заявки на кредит должны быть как можно более простыми и однозначными, а процессы подготовки кредитной документации не должны быть слишком бюрократическими (например, требования нотариально заверенной подписи), поскольку это приведет к исключению многих малоимущих и необразованных клиентов и завышению расходов на управление выдачей ссуд.

44. Во многих странах законодательство о защите потребителей в части, конкретно касающейся финансовых услуг, развито недостаточно. Наряду с удовлетворением других потребностей заемщикам необходимо предоставлять основную информацию, с тем чтобы помочь им избежать многочисленных заимствований и риска возникновения чрезмерной задолженности<sup>40</sup>.

## **3. Регулирование МФУ**

45. Как отмечается ниже в разделе, касающемся трансформации (см. ниже, пункт 57), следует рассмотреть различные аспекты стимулирования и регулирования процесса трансформации НПО в акционерные и регулируемые МФУ.

46. Основная задача пруденциального регулирования заключается в том, чтобы "защитить вкладчиков и целостность финансовой и платежной систем"<sup>41</sup>. Такое регулирование, возможно, необходимо только для тех МФУ, которые принимают вклады от населения. Поэтому нужно рассмотреть вопрос о том, следует ли разрешить принимать вклады только зарегистрированным в качестве корпораций и принадлежащих акционерам МФУ и кооперативам.

<sup>40</sup> Inter-American Development Bank, "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 16.

<sup>41</sup> Ibid., p. 62.

К структурам, не принимающим вклады, можно подходить путем поощрения "саморегулирования или внешнего контроля со стороны кредиторов и доноров"<sup>42</sup>.

47. Требования к МФУ в отношении достаточности капитала следует скорректировать с учетом размера и уровня риска, связанного с предприятием, с тем чтобы они не были ни столь высокими, чтобы препятствовать коммерческой деятельности, ни столь низкими, чтобы не учитывать должным образом соответствующие риски. В случае кредитных союзов и кооперативов акции членов, возможно, следует рассматривать в качестве капитала субъекта только в том случае, если существуют ограничения на изъятие таких акций.

48. Если МФУ заимствует ссудный капитал за границей в иностранной валюте, может возникнуть риск, связанный с валютным курсом. Риск – это "возможность убытков или прибыли в результате изменения валютных курсов между валютой кредита [полученного МФУ] и местной валютой, с которой работает МФУ." В развитых странах имеются комплексные механизмы хеджирования таких рисков, однако они часто недоступны или слишком дороги для использования финансовыми учреждениями в развивающихся странах. Поэтому данный вопрос может потребовать рассмотрения в целях недопущения возможных больших потерь со стороны МФУ в своих странах. Некоторые власти даже пошли на то, чтобы запретить "валютные расхождения" в портфелях финансовых учреждений<sup>43</sup>.

49. Режим налогообложения кредиторов, занимающихся микрофинансированием, также может оказывать существенное воздействие на их жизнеспособность. В некоторых странах банкам и другим официальным финансовым учреждениям предоставлен льготный налоговый режим, например, более низкие налоги на их доходы и право на вычет потерь по ссудам, однако у МФУ таких преимуществ может не быть. Возможно, необходимо рассмотреть вопрос об использовании налогового законодательства для выравнивания условий игры в секторе финансовых услуг, с тем чтобы не ставить в невыгодное положение тех, кто предоставляет кредиты главным образом малоимущим людям<sup>44</sup>.

50. Для того чтобы охватить те слои населения, которые больше всего нуждаются в данных услугах, следует рассмотреть вопрос о том, разрешать ли банкам и МФУ, принимающим вклады, использовать посредников для открытия счетов, что является исключением для обычной банковской практики. Кроме того, большое количество людей работают за пределами своих родных стран и часто пользуются услугами компаний, осуществляющих перевод денежных средств за границу. Возможно, целесообразно изучить возможность более широкого, чем сейчас, предоставления МФУ лицензий на перевод денежных средств за границу, с тем чтобы они могли оказывать своим клиентам эту важную услугу.

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 22.

<sup>43</sup> United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.PA.3, p. 88.

<sup>44</sup> Ibid., p. 113-114.



51. Руководителям, сотрудникам и членам правления НПО, сохранившим свою связь с преобразованным МФУ, потребуются соответствующие знания и навыки для организации работы такого финансового учреждения<sup>45</sup>.

52. Для обеспечения долгосрочного роста и жизнеспособности этого сектора правительствам необходимо будет рассмотреть, как наилучшим образом содействовать вовлечению частных стратегических инвесторов в деятельность МФУ<sup>46</sup>.

#### 4. Условия кредита

53. Существует общее понимание того, что процентные ставки и метод их расчета должны быть четко разъяснены заемщикам и что ставки не должны изменяться в одностороннем порядке<sup>47</sup>, и, возможно, необходимо рассмотреть пути исправления ситуации, когда существует иная практика.

54. Похоже, что многие МФУ теперь требуют предоставления обеспечения для выдачи кредита посредством "принудительного вклада", когда процентная доля кредита удерживается кредитором, причем зачастую без выплаты кредитором процентов по удерживаемой сумме. Это влияет на общую фактическую процентную ставку, хотя заемщики часто не в состоянии в полной мере осознать это.

55. Можно было бы рассмотреть вопрос об установлении стандартного метода расчета фактической процентной ставки и его обнародовании, для того чтобы у заемщиков была полная информация и они могли проводить сравнение между кредиторами.

56. Для небольших счетов, возможно, целесообразно установить упрощенные требования в отношении проверки финансовой состоятельности клиентов (в том числе в таких вопросах, как БОД/ПФТ), включая учет рисков<sup>48</sup>.

#### 5. Трансформация НПО

57. Среди юридических вопросов и вопросов регулирования, которые требуют внимания законодателей в связи с трансформацией НПО (см. выше, пункты 18-24), можно отметить следующие:

- может ли кредитный портфель НПО передаваться новому финансовому учреждению в обмен на акции в нем; если да, то считается ли кредитный портфель нормативным капиталом, по существу чистой стоимостью

---

<sup>45</sup> Inter-American Development Bank, "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 58.

<sup>46</sup> Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, February 2010, p. 32, United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.IA.3, p. 120.

<sup>47</sup> Inter-American Development Bank, "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 32.

<sup>48</sup> Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision, February 2010, p. 33.

компании в соответствии с местными стандартами регулирования банковской деятельности<sup>49</sup>;

- предоставляются ли тем, кто был связан с бывшей НПО (руководство, сотрудники, члены правления и т.д.), акции в новой компании (или предоставляет ли НПО им скидку), и здесь могут возникнуть проблемы, поскольку речь идет о некоммерческой организации, предоставляющей свои активы частным лицам;
- могут ли и дальше использоваться в коммерческой деятельности средства для субсидий, которые, вероятно, были предоставлены при том понимании, что они предназначены для некоммерческого учреждения и для оказания помощи малоимущим людям, если результатом этого может быть выгода, получаемая частными владельцами в виде прибыли. Этот вопрос можно поставить и так: были ли акции трансформированного учреждения проданы по справедливой рыночной стоимости.

## 6. Электронные банковские операции

58. Среди возникающих здесь вопросов – беспокойство по поводу того, что услуги, предоставляемые операторами мобильной связи (ОМС), вовлекают их в сферу банковской/финансовой деятельности, и при этом на них не всегда распространяется действие того же регулирования, что и в отношении других участников. Кроме того, стандарты БОД/ПФТ требуют соблюдения правил "знай своего клиента", которые может быть труднее применить в случае клиентов мобильной связи. "Возможностей, которые имеют банки для выполнения функций посредников в отношении вкладов, почти всегда лишены эмитенты электронных денег, например, они лишены возможности устанавливать маржу по кредиту"<sup>50</sup>. Возможно, нуждаются в проработке и юридические вопросы, связанные с открытием небанковскими учреждениями счетов электронных денег, созданием "электронных кошельков" и совершением сделок между лицами с использованием мобильных телефонов<sup>51</sup>.

## 7. Механизм урегулирования споров

59. На использование правовых мер в судах для погашения просроченных кредитов зачастую уходит много средств и времени, особенно если сравнивать с суммой задолженности; можно рассмотреть и другие средства урегулирования споров, включая альтернативное разрешение споров<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> В отношении полного определения нормативного капитала см. Базельский комитет по банковскому контролю (\*\*\*)

<sup>50</sup> Ibid., p. 14.

<sup>51</sup> Ibid., p. 19. Дополнительные соображения по этому вопросу см. в документе A/CN.9/692 "Настоящая и возможная будущая работа в области электронной торговли", пункты 67-74, касающиеся использования электронных устройств в электронной торговле.

<sup>52</sup> Inter-American Development Bank, "Principles and Practices for Regulating and Supervising Microfinance", 2004, p. 42.

#### IV. Заключительные замечания

60. В "Голубой книге"<sup>53</sup> ясно говорится, что в разных странах существуют самые различные условия и опыт, в том что касается включения в финансовую деятельность. Единого решения, которое применимо ко всем, нет, и меры необходимо увязывать с местными реалиями, используя при этом и опыт других стран.

61. Второе Десятилетие Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (2008–2017 годы), провозглашенное Генеральной Ассамблеей в декабре 2007 года, направлено на поддержку широкой деятельности по сокращению масштабов нищеты посредством международного сотрудничества в целях развития.

62. Микрофинансирование – это инструмент борьбы с нищетой, который, как показала практика, оказывает преобразующее воздействие на жизнь малоимущих слоев населения. Доступ к кредитам и другим финансовым услугам является движущей силой экономического развития и сокращения масштабов нищеты. Тем не менее реальность такова, что финансовые услуги во всем мире по-прежнему доступны лишь небольшой части населения.

63. Сопоставление затрат и выгод в деле регулирования деятельности учреждений в сфере микрофинансирования представляет собой сложную задачу для законодателей и требует анализа и выбора политики в отношении изложенных выше сложных проблем. Однако преимущества создания стабильного сектора микрофинансирования вполне могут окупить соответствующие расходы в том смысле, что микрофинансирование может способствовать повышению уровня жизни, более широкому распространению образования и сокращению масштабов нищеты. Практическое руководство по регулированию микрофинансирования, подготовленное таким учреждением, как ЮНСИТРАЛ, которое обладает необходимыми правами с учетом того вклада, который вносят делегации государств – членов Комиссии, и подготовки основанных на консенсусе правовых документов, может оказаться весьма ценным для стран со слабо развитой системой регулирования и ограниченными ресурсами для рассмотрения вопросов, связанных с принятием законодательства о микрофинансировании.

64. Настоящий документ направлен на выявление особых черт и проблем микрофинансирования, которые характерны для этих систем во всем мире, включая настоятельную необходимость предоставления финансовых услуг малому бизнесу. Поэтому здесь освещаются вопросы, связанные с законодательством и регулированием в области микрофинансирования, которые могут быть общими для всех государств и по которым необходимы дополнительные указания. Подготовленный Комиссией справочный документ с изложением проблем и руководящих указаний может стать полезным инструментом для правительств при рассмотрении ими вопроса о том, как регулировать этот важный вид деятельности.

---

<sup>53</sup> United Nations publication, "Building Inclusive Financial Sectors for Development", May 2006, Sales No. E.06.II.A.3.

65. Следует признать, что в этой области проделан большой объем исследовательской и аналитической работы и оказана значительная техническая помощь, а также отметить текущие инициативы и необходимость избегать дублирования усилий. Комиссия, возможно, выскажет мнение, что любая работа, намечаемая ЮНСИТРАЛ в области микрофинансирования, должна осуществляться в тесном сотрудничестве с основными международными органами, действующими в этой области, включая и те, что перечислены в пункте 5 введения к настоящему документу. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, следует ли созывать совещание группы экспертов для дальнейшего изучения – с помощью специалистов по данному вопросу – того, как необходимо решать на международном уровне юридические вопросы и вопросы регулирования, связанные с микрофинансированием.

\_\_\_\_\_