

НАЦИОНАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО

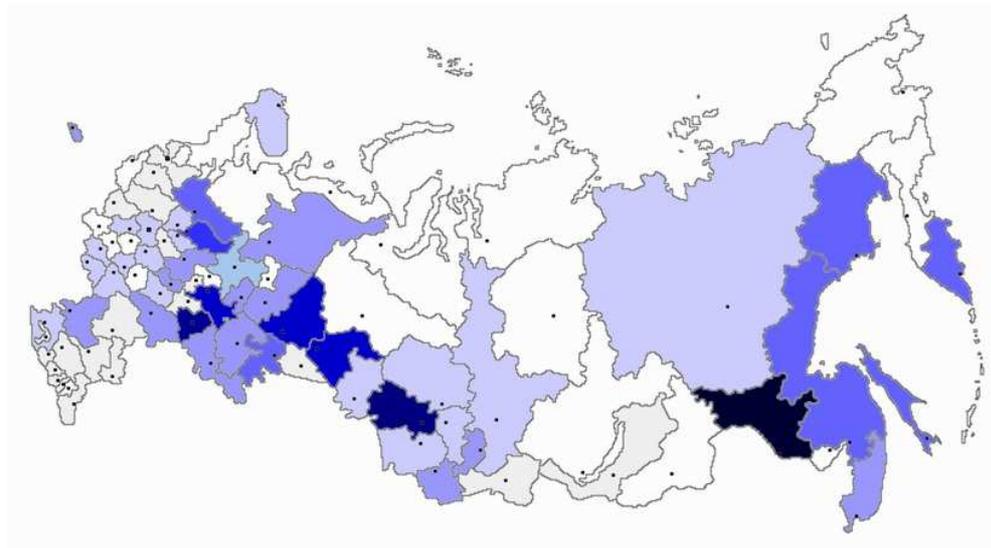
НАУМИР

У Ч А С Т Н И К О В
МИКРОФИНАНСОВОГО РЫНКА

КОНЦЕПЦИЯ

**повышения доступности розничных финансовых услуг.
Меры по развитию микрофинансирования
в Российской Федерации**

2008 – 2012



Москва,

2008

Содержание

Резюме Концепции.....	3
1. Целеполагание	5
2. Целевые клиентские группы	9
3. Барьеры доступности розничных финансовых услуг.....	12
4. Принципы институциональной структуры.....	14
5. Правовое обеспечение	17
6. Финансовое регулирование и надзор	20
7. Организационное содействие.....	24
8. Источники финансирования.....	26
9. Направления развития банковской и небанковской инфраструктуры	27
10. Направления развития дистанционного обслуживания удаленных клиентов	31
11. Повышение финансовой грамотности населения.....	33
12. Ожидаемые результаты	36
Приложения	38

Резюме Концепции

Цель Концепции состоит в определении основных направлений построения всеохватывающей финансовой системы для повышения доступности розничных финансовых услуг в Российской Федерации. В рамках Концепции дана оценка текущей доступности розничных финансовых услуг; выявлены целевые клиентские группы, нуждающиеся в улучшении доступа к финансированию; определены группы финансовых посредников, призванных повышать доступность розничных финансовых услуг; сведены предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, а также мер государственного регулирования для обеспечения развития необходимых институтов и технологий финансового рынка. Особое внимание в Концепции уделяется взаимосвязи доступности финансовых услуг и уровня жизни населения, развитию частной предпринимательской инициативы, малого и среднего бизнеса, решению других социально-экономических задач.

Настоящая Концепция не выходит в своем рассмотрении за пределы развития рынка розничных финансовых услуг и вопросов финансовой грамотности. Однако, ее выводы и рекомендации могут учитываться при разработке стратегий развития финансового рынка, банковского сектора, малого предпринимательства, выступая их составной частью.

На 2008 г. около половины экономически активного населения России не имеет полноценного доступа к финансовым услугам¹. Повышение обеспеченности финансовыми услугами до уровня Восточной Европы к 2012 г., а затем до уровня Западной Европы к 2020 г. является ответом на поручения Президента России и одним из приоритетов социально-экономического развития страны. При этом, построение общедоступной финансовой системы невозможно без целенаправленной государственной политики.

В настоящее время развитие национального финансового сектора смещено в сторону столицы. Необходимо создать правовые, инфраструктурные и административные условия для построения на территории всей страны сети финансовых институтов, обеспечивающих однородность и единство финансового пространства. Концепцией выделяются два основных вида недоступности финансовых услуг в рамках действующей системы: территориальная (связанная с недостаточностью развития финансовой инфраструктуры) и технологическая (закрывающаяся в несоответствии технологий финансового обслуживания потребностям определенных целевых групп).

Ключевой особенностью настоящей Концепции, отличающей ее от действующих стратегий развития финансового сектора, является ее разработка «от потребностей» клиентов. Сегодня в наибольшей степени ущемленными в доступе к финансовым услугам являются: малообеспеченное население, особенно сельское; начинающие предприниматели; действующие субъекты микробизнеса. В этой связи, объединениям предпринимателей и организациям местного бизнес-сообщества отводится важная роль в ее реализации. Они выступают не только индикаторами ожиданий и потребностей пользователей финансовых услуг, но и активными участниками, формирующими финансовые институты местного развития, такие как кредитные кооперативы и другие формы организаций микрофинансирования.

¹ См.: Банковские услуги для малого и среднего бизнеса: без кредитов никуда. Пресс-выпуск №40. Национальное агентство финансовых исследований, 2008.

В основе решения проблем доступности финансовых услуг должно лежать развитие институционально диверсифицированной модели розничного финансового рынка, отражающей разнообразие институтов и технологий финансового обслуживания. Одной из принципиальных особенностей диверсифицированной модели является ее согласованное двустороннее развитие. Проникновение банковской инфраструктуры «сверху вниз», от крупных населенных пунктов к мелким, происходит при одновременном развитии небанковской инфраструктуры микрофинансирования «снизу вверх», от мелких населенных пунктов к более крупным. При этом следует стремиться к тому, чтобы условия регулирования и надзора были адекватными масштабам таких рисков и при этом идентичными в отношении совпадающих по рискам операций для разных типов организаций. Это позволит избежать избыточного пруденциального надзора для решения государством задач непруденциального характера и, одновременно, параллельного построения несвязанных финансовых подсистем, выполняющих одинаковые функции в условиях правового (регуляторного) арбитража.

Выделяется несколько ключевых направлений построения всеохватывающей финансовой системы, предлагаемых в рамках Концепции:

- расширение и диверсификация филиальной сети банков, удешевление процесса ее расширения;
- упрощение порядка банковского микрокредитования (кредитования малообеспеченного населения, начинающих предпринимателей и микрофинансовых организаций);
- развитие небанковских институтов микрофинансирования;
- стимулирование новых технологий, благодаря которым финансовые услуги могут предоставляться вне офисов банков – развитие так называемого «дистанционного банковского (финансового) обслуживания»;
- создание благоприятных условий для трансформации крупных небанковских микрофинансовых институтов в кредитные (банковские) организации, для обеспечения непрерывного развития их функциональных возможностей и объемов деятельности;
- повышение финансовой грамотности населения и представителей мелкого бизнеса.

Реализация Концепции возможна при условии реализации ряда стратегических инициатив со стороны государства, направленных на формирование благоприятного климата для развития инфраструктуры розничного финансового рынка, микрофинансовой деятельности и дистанционного банковского обслуживания. Среди них к первоочередным задачам относятся:

- создание условий для активного вовлечения частного капитала и банковских кредитов в сектор микрофинансирования;
- повышение устойчивости кредитной кооперации и формирование ее как многоуровневой системы, усиление защиты прав и интересов пайщиков и потребителей услуг кредитных кооперативов;
- развитие и организационное содействие инфраструктуре поддержки микрофинансирования;
- формирование адекватного и комплексного нормативно-правового регулирования дистанционного банковского (финансового) обслуживания.

«Разработать систему мер по повышению доступности банковских услуг для населения средних и малых городов, а также сельских населенных пунктов, в том числе путем расширения присутствия в них банков и небанковских финансово-кредитных организаций».

Поручение Президента России по итогам заседания президиума
Государственного совета РФ от 14 ноября 2006 г.

«Для реализации задач социально-экономического развития России необходимо обеспечить доступность различных форм финансирования предпринимательской деятельности».

Поручение Президента России по итогам заседания президиума
Государственного совета РФ от 27 марта 2008 г.

1. Целеполагание

Цель настоящей Концепции состоит в определении основных направлений построения всеохватывающей (общедоступной) финансовой системы для повышения доступности розничных финансовых услуг в Российской Федерации².

Задачами Концепции являются:

- оценка текущей доступности розничных финансовых услуг на внутреннем рынке в разрезе территориальной и технологической доступности;
- выявление целевых клиентских групп, нуждающихся в улучшении доступа к финансированию;
- определение групп финансовых посредников, призванных повышать доступность розничных финансовых услуг;
- выработка предложений по совершенствованию нормативно–правовой базы и мер государственного регулирования для обеспечения развития необходимых институтов и технологий финансового рынка, *с акцентом на технологиях микрофинансирования.*

Объект Концепции – розничные финансовые, в том числе микрофинансовые операции (услуги и продукты).

Последовательность реализации Концепции включает в себя **(1)** формирование территориально разветвленной финансовой инфраструктуры и создание институциональных условий для развития рынка розничных финансовых операций; **(2)** содействие широкому продвижению технологий, обеспечивающих повышение доступности и обеспеченности финансовыми услугами.

Следует подчеркнуть, что в современном мире доступность финансовых услуг – это не только право, но и фундаментальная потребность каждого гражданина и субъекта предпринимательства. Неравенство в доступе к финансовым услугам увеличивает социальное неравенство, а также все связанные с ним общественные, экономические и политические риски.

² Доступность финансовых услуг – территориальная и технологическая доступность пяти базовых видов финансовых услуг: кредитов, сбережений, денежных переводов (платежей), страхования и лизинга.

Задачи и значение микрофинансирования

Микрофинансирование представляет собой розничные финансовые услуги на небольшие суммы (по классификации ООН – до 300% от показателя ВВП/на душу населения), предназначенные для клиентов, имеющих низкий уровень дохода, или не имеющих доступа к традиционным финансовым услугам. В современном понимании они включают кредитование, сбережение, страхование, лизинг, денежные переводы и платежи (что отражает концепцию базового финансового обеспечения – LISTeC – *leasing, insurance, savings, transfers and crediting*), хотя изначально под микрофинансированием понималось только собственно микрокредитование. Содержание микрофинансовых технологий сводится к тому, чтобы сделать финансово оправданным предоставление полного спектра финансовых услуг малообеспеченному населению, малому и микро бизнесу. В отличие от микрофинансирования, традиционные технологии кредитования не позволяют масштабно работать с данными категориями клиентов. Однако, благодаря успехам, достигнутым программами микрокредитования за последние годы, дефицит предложения финансовых услуг широким слоям населения во всемирном масштабе постепенно уменьшается. По данным Microfinance Information Exchange за 2004-06 гг. объем активов общемирового сектора микрофинансирования удвоился, превысив \$500 млрд., а число обслуживаемых клиентов выросло на 50%, превысив 80 млн. человек в более чем ста странах. Во многом это стало возможным благодаря изменению отношения органов финансового (банковского) регулирования и надзора, которые стали учитывать особенности резервирования и надзорных требований в отношении микрофинансовых операций, а также поощрять развитие микрофинансовых институтов. Развитие институтов и технологий микрофинансирования является важным фактором успеха в построении всеохватывающей финансовой системы, в основе которой должна лежать институционально диверсифицированная модель розничного финансового рынка.

Источник: The Microbanking Bulletin №16, Spring 2008.

В России технологии микрофинансирования начинают находить все большее распространение. На начало 2008 г. в нашей стране действовало уже более 2300 различных организаций микрофинансирования, располагающих портфелем займов на сумму около 25 млрд. руб. Среди них преобладают кредитные кооперативы³, обслуживающих в общей сложности не менее 600 тыс. клиентов.

³ Кооператив - в соответствии с Гражданским кодексом РФ - добровольное объединение граждан и юридических лиц в форме некоммерческой организации на основе членства с целью удовлетворения материальных и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов. Деятельность специализированных кредитных кооперативов регулируется рядом специальных законов.

Международное признание важности доступности финансовых услуг

В последние годы многие страны добились значительных успехов в обеспечении широких слоев населения финансовыми услугами благодаря развитию микрофинансирования. Микрофинансовый сектор получил общественное признание и достиг весомых практических результатов. Подтверждение тому является проведение ООН в 2005 г. «Международного года микрокредитования и развития духа предпринимательской инициативы», а также присуждение Нобелевской премии мира 2006 года «социальному банкиру» из Бангладеш Мухаммаду Юнусу. Основанный им Grameen Bank стал эталоном «классического» эффективного микрофинансирования. Широкую известность за пределами страны получили многие национальные лидеры в области микрофинансирования, включая Banco Solidario (Боливия), Compartamos (Мексика), Enterprise Development Group (США). Присуждая премию, Нобелевский комитет отметил: «Прочный мир не может быть достигнут до тех пор, пока обширные группы населения не найдут способы вырваться из тисков нищеты. Микрокредитование является одним из таких способов».

Ожидаемые эффекты. Реализация Концепции должна привести к нескольким положительным эффектам для российской экономики и общества.

Первичные эффекты:

- повышение доступности розничных финансовых услуг в разрезе территорий и клиентских групп;
- развитие технологий микрофинансирования малого бизнеса, стимулирование и упрощение начала предпринимательской деятельности для широких слоев населения;
- повышение сберегательной активности населения, создание возможностей для накопления и инвестиций.
- снижение социальной изоляции малоимущих слоев общества, не располагающих социальными связями для улучшения своего положения;
- сокращение неформальных кредитных рынков (ростовщичество);
- переход от затратного метода борьбы с бедностью (субсидии и благотворительность) к программам по обеспечению доходов и доступа к финансированию для стимулирования самозанятости и улучшения материального положения наиболее уязвимых слоев населения;
- обучение и повышение финансовой грамотности населения;

Вторичные эффекты:

- увеличение доли малого бизнеса в ВВП России, а также снижение безработицы;
- повышение зарплаток групп населения с самым низким уровнем доходов;
- развитие диверсифицированной розничной финансовой системы, обладающей необходимым балансом универсальности и специализации и повышающей устойчивость финансовой системы в целом;
- переход потребителей микрофинансовых услуг к выбору альтернативных источников финансирования для сокращения их зависимости от единственного поставщика услуг и улучшению качества финансового посредничества;

- улучшение социальных показателей, включая уровень образования, здоровья и занятости женщин и молодежи.

Важно отметить, что значительным косвенным эффектом от повышения доступности розничных финансовых услуг и развития микрофинансирования является создание социального капитала путем содействия горизонтальному и вертикальному сетевому взаимодействию граждан внутри местных сообществ. Особую роль здесь играют институты кредитной кооперации. Происходит это путем установления новых норм поведения и повышения уровня социального доверия. Возникающие в результате социальные сети:

- повышают способность местных сообществ решать другие проблемы, такие, как слабое развитие инфраструктуры, ухудшение состояния окружающей среды и отсутствие качественного медицинского обслуживания;
- дают возможность нашим соотечественникам добиваться улучшения своего положения с опорой на собственные силы, не прибегая к помощи государства.

Оказывая столь широкое воздействие на жизнь населения, микрофинансирование может стать мощным инструментом достижения социально-экономических целей и построения развитого гражданского общества.

Текущая доступность финансовых услуг

На 2008 г. около половины экономически активного населения России не имеет доступа к финансовым услугам. Опрос, посвященный оценке доступности финансовых услуг российским предприятиям, проведенный Национальным агентством финансовых исследований, показал, что основными барьерами при открытии нового бизнеса являются: сложности с получением банковского кредита, отсутствие залога, а также трудности с привлечением финансовых ресурсов как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Значительная доля опрошенных предпринимателей (55%) указала на то, что начальный капитал для развития бизнеса сегодня получить крайне сложно, либо практически невозможно.

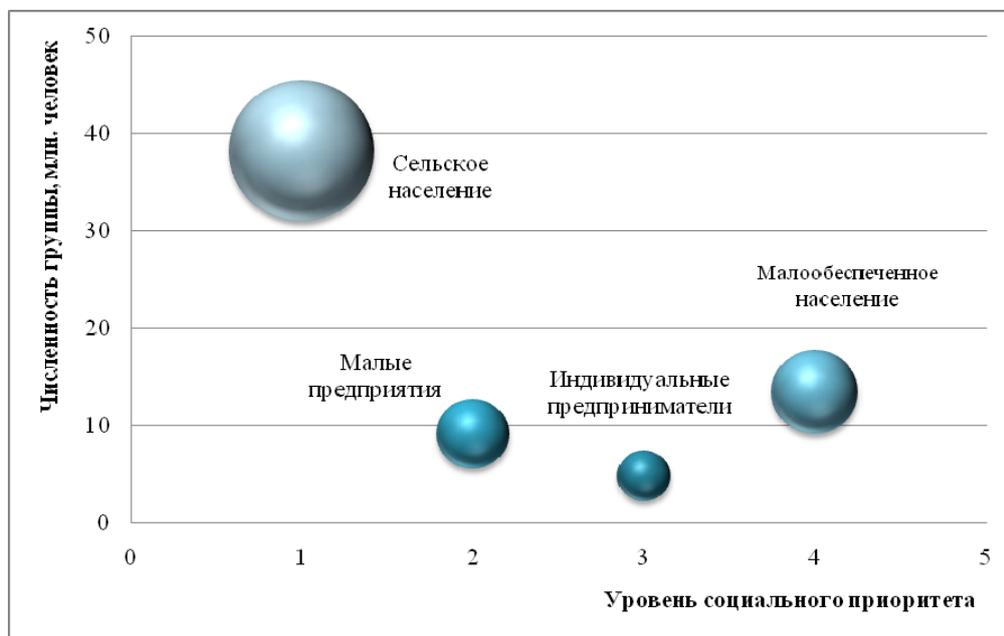
Согласно опросу Всероссийского центра изучения общественного мнения «Финансовые услуги для населения» от 2007 г. наши сограждане, к сожалению, имеют низкий уровень осведомленности о финансовых услугах, продуктах, а также о правилах их предоставления и использования. Как следствие, финансовая активность россиян невысока. По итогам опроса выяснилось, что половина населения нашей страны (54%) не планируют пользоваться какими-либо финансовыми услугами в ближайшие год-два.

Таким образом, результаты исследований свидетельствуют о том, что сегодня многие финансовые услуги по-прежнему остаются недоступными для широких слоев населения. Это обуславливается различными факторами, прежде всего, недостаточной осведомленностью граждан о финансовых услугах и труднодоступными условиями предоставления отдельных услуг. Как следствие, планируют воспользоваться финансовыми услугами и могут себе это позволить лишь немногие.

2. Целевые клиентские группы

К основным потребителям, которые получают максимальную выгоду от повышения доступности розничных финансовых услуг, относятся наиболее значимые в социальном и экономическом контексте группы (рис. 1): малые предприятия, индивидуальные предприниматели, малообеспеченное и сельское население.

Рис. 1. Целевые группы - получатели общественного блага от повышения доступности розничных финансовых услуг.



Источник: по данным Федеральной службы государственной статистики и Федеральной налоговой службы, 2008.

Малый бизнес и индивидуальные предприниматели. Представители малого и микро предпринимательства⁴ представляют собой наиболее активную часть потребителей микрофинансовых услуг. По данным Федеральной налоговой службы РФ, число налогоплательщиков - индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, достигает 4,75 млн. чел или 3,4% населения России⁵. На конец 2007 г. по данным Федеральной службы государственной статистики РФ зарегистрировано 1,13 млн. малых предприятий, из которых порядка 80% относится к категории *микро-предприятий*⁶. На них работает 9,1 млн. человек, в среднем на одном предприятии трудится восемь человек.

Это довольно разнородный сегмент потребителей микрофинансовых услуг. К нему относятся как микро-предприятия, так и личные подсобные хозяйства и фермеры, субъекты семейного бизнеса, небольшие стартующие предприятия. Малый бизнес - это целый класс людей, которые задают позитивный настрой в жизни общества. Они воспринимают развитие собственного дела как часть общего социального и экономического успеха страны. Развитие доступа к розничным

⁴ Микро-предприятия – юридические лица, являющиеся субъектами малого предпринимательства по критериям, определенным в Федеральном законе «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» со среднесписочной численностью до десяти человек.

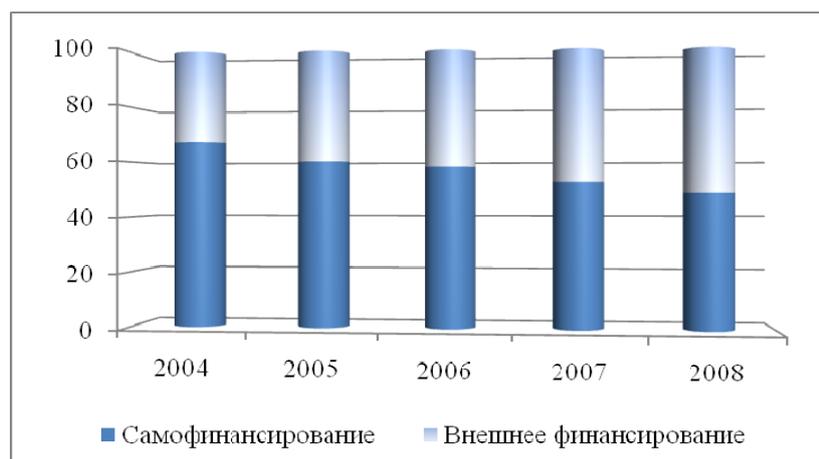
⁵ Индивидуальный частный предприниматель – в соответствии со статьей 23 Гражданского кодекса РФ граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

⁶ Малые предприятия или предприятия сектора малого бизнеса – юридические лица, соответствующие критериям Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

финансовым услугам для малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей важно по нескольким причинам. Во-первых, малый бизнес критически важен для развития конкуренции. Во-вторых, малые предприятия - эта среда, в которой формируются и растут средние компании. В-третьих, во всех странах они выступают площадкой для инноваций. И наконец, малый бизнес - основа для формирования среднего класса, заинтересованного в политической и социальной стабильности общества.

Сельское население. На начало 2008 г. численность сельского населения достигала 38,2 млн. человек, что составляет 27% совокупного населения России. Доля населения, живущего вне крупных городов, стабильна на протяжении последнего десятилетия в силу невысокой миграции. В сельской местности отсутствует полноценная финансовая инфраструктура. Серьезными рыночными позициями в сельской местности обладают только Сбербанк России и Россельхозбанк. Именно на селе особенно остро стоят проблемы низкого уровня жизни и безработицы. Уровень фактического самофинансирования предпринимательской деятельности в сельских районах достигает 49-53% и снижается все последние годы (рис. 2). Потребность в микрофинансировании здесь возникает не только при открытии нового бизнеса, но и в потребительском секторе. О высоком дефиците финансовых услуг свидетельствуют высокие темпы роста кредитования, которые в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве превышают 50% в год. Несмотря на распространенное убеждение, что кредитование сельского населения является высоко рисковым и, как правило, убыточным, факты говорят об обратном. Удельный вес просроченной задолженности в рублевом кредитном портфеле сельскохозяйственным заемщикам не превышает 1%, а рентабельность их активов колеблется вокруг 10%. Таким образом, развитие финансирования в сельской местности является одним из приоритетных направлений повышения доступности розничных финансовых услуг в ближайшие годы.

Рис. 2. Структура финансирования в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве, %.

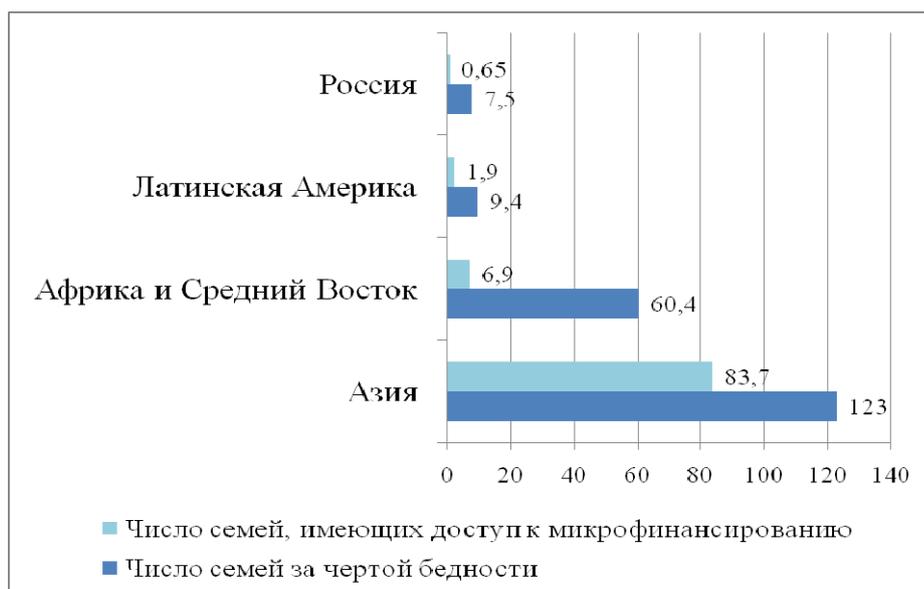


Источник: по данным Банка России.

Малообеспеченное население. По официальным данным за 2007 г., численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума достигала 13,4 млн. человек, что составляет 9,5% от всех жителей страны. Эта группа населения не рассматривается традиционными кредиторами, – банками, – как привлекательные заемщики. Ограниченный доступ к финансированию объясняется множеством причин, включая низкое доверие и кредитный рейтинг, отсутствие коммерческих возможностей, постоянной работы или залогового

обеспечения, а также высокие транзакционные издержки при проведении операций небольшого размера. На сегодня доступ к микрофинансированию имеет не более 0,65 млн. жителей России. В результате коэффициент обеспеченности микрофинансированием⁷ достигает всего 9%, что мало даже на фоне стран Африки и Среднего Востока (рис. 3). Развитие собственного дела, занятие малым предпринимательством, в том числе фермерством или личным подсобным хозяйством, для малообеспеченных граждан является не просто способом снижения уровня бедности, но и возможностью перехода в средний класс. Очевидно, что без необходимой финансовой инфраструктуры и возможности доступа к финансовым ресурсам организовать свой бизнес и тем более сделать его рентабельным для них практически невозможно.

Рис. 3. Сравнительный доступ малообеспеченного населения к микрофинансированию, млн. семей.



Источники: *The State of the Microcredit Summit Campaign Report 2007, Росстат, Микрофинансирование в России: бенчмаркинг и анализ организаций в 2006 году, Российский микрофинансовый центр.*

Все указанные целевые группы, нуждающиеся в улучшении доступа к финансированию, предъявляют спрос, прежде всего, на небольшие по своим объемам финансовые услуги, по большей части отвечающие определению микрофинансовых. В частности, совокупный спрос на кредиты (или займы) в сумме до 300 тыс. рублей на одного заемщика (действующие субъекты микробизнеса) составляет в настоящее время около 250 млрд. руб., при предложении соответствующих финансовых услуг не более чем в 35 млрд. руб. (14% совокупного спроса). Малообеспеченное население, заинтересованное в развитии собственного бизнеса, но не имеющее достаточного стартового капитала, предъявляет подтвержденный спрос на микрофинансовые услуги дополнительно в размере не менее 500 млрд. рублей.

С учетом вышеизложенного, необходимость построения всеохватывающей финансовой системы, доступной для всех слоев населения и бизнеса, стимулирующей развитие частного предпринимательства и повышение уровня

⁷ Коэффициент обеспеченности микрофинансированием – отношение числа активных заемщиков институтов, выполняющих функции микрофинансовых организаций, к численности граждан, живущих за чертой бедности.

жизни населения, является одним из приоритетов социально-экономического развития России.

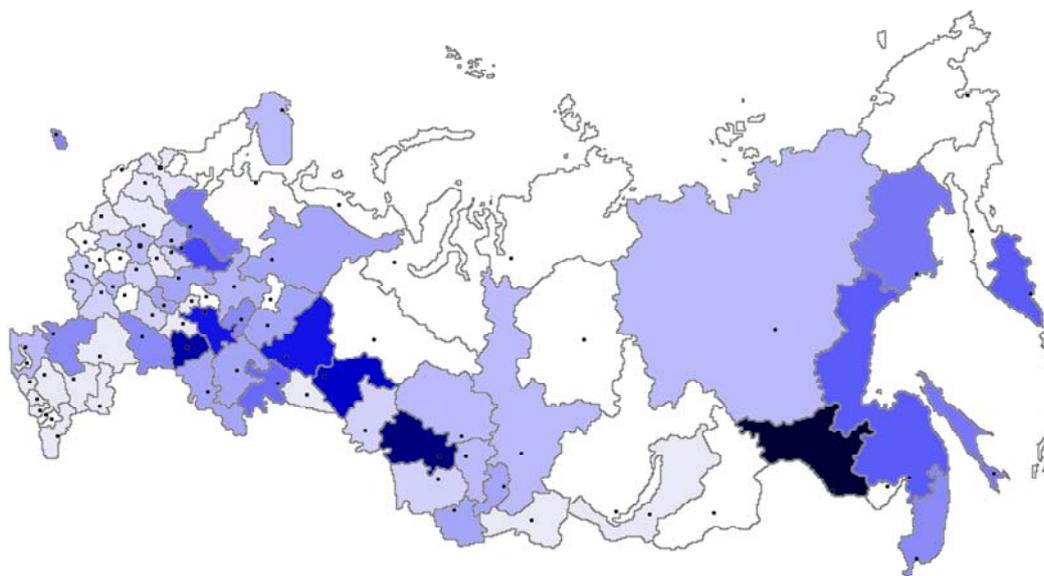
3. Барьеры доступности розничных финансовых услуг

Цель построения всеохватывающей финансовой системы, обеспечивающей наибольшее число наших соотечественников розничными финансовыми услугами, сталкивается с рядом препятствий. Барьеры имеют характер как инфраструктурных, так и технологических ограничений.

К инфраструктурным относится такое ограничение, как **территориальные диспропорции в развитии финансового сектора**.

Территориальное развитие розничных финансовых услуг носит крайне неоднородный характер. Помимо Москвы наиболее обеспечены розничными финансовыми услугами Санкт-Петербург, Новосибирская, Самарская, Тюменская и Амурская области. Однако подавляющая часть регионов находится вне пределов нормального финансового обслуживания (рис. 5). Средняя обеспеченность розничными финансовыми услугами регионов России достигает всего 4% от уровня Москвы. Наиболее катастрофическая ситуация складывается в кавказском регионе (Ингушетия, Чечня), малонаселенных северных районах страны (Архангельская область, Карелия, Чукотский автономный округ) и малообеспеченных регионах европейской части России (Тамбовская, Псковская, Брянская области)⁸.

Рис. 5. Картограмма регионального развития розничных финансовых услуг, по состоянию на июнь 2008 г.



Примечание: Исходные данные см. в Приложении. Интенсивность цвета отражает степень обеспеченности розничными финансовыми услугами. Белый цвет означает минимальное обеспечение региона финансовыми услугами.

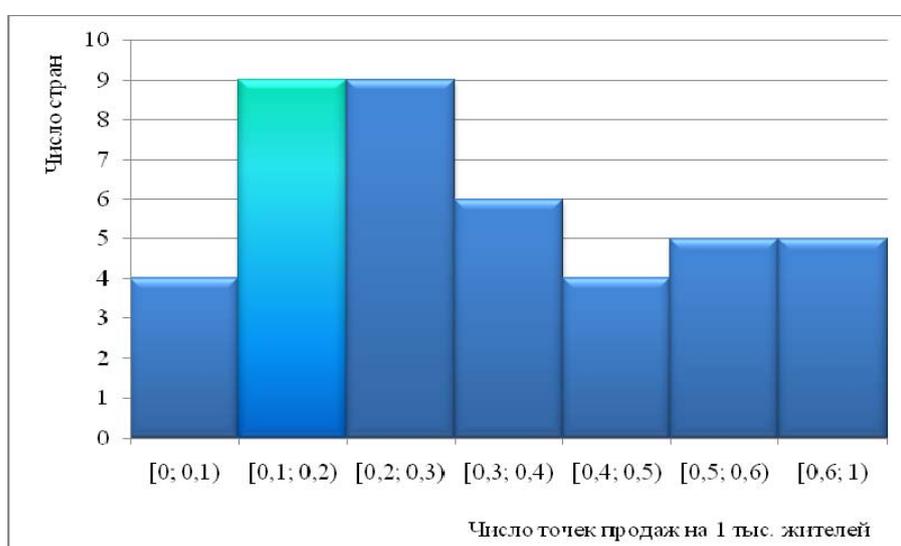
Такие диспропорции обусловлены в свою очередь следующими факторами:

- 1. Низкая степень развития банковской инфраструктуры.** Инфраструктурные ограничения, влияющие на развитие финансовой

⁸ Исходные данные и расчеты см. Приложения.

системы, носят объективный характер. Высокие издержки на создание и обслуживание банковской филиальной сети делают нерентабельной ее работу в небольших населенных пунктах, что ограничивает возможности для быстрой экспансии банков из мегаполисов в регионы. В результате Россия сильно уступает по степени развития банковских сетей другим странам. Если принимать в расчет филиалы и дополнительные офисы, то по их численности на одну тысячу жителей наша страна отстает вдвое от любой другой страны «Большой восьмерки». У нас на тысячу жителей приходится всего 0,169 филиала и доп.офиса банков, в то время как в среднем в мире этот показатель достигает 0,346 (рис. 6). Расчеты по сорока странам Европы, Америки и Азии показывают, что на один банк, как правило, приходится 47 точек продаж, в то время как в России только 3 филиала и 19 доп.офисов.

Рис. 6. Гистограмма развитости филиальных банковских сетей: распределение стран по степени обеспеченности населения филиалами банков.



Примечание: Исходные данные см. в Приложении. Светлым цветом выделена группа стран, в которую входит Россия по обеспеченности населения банковскими филиалами.

- 2. Внутрорегиональная неравномерность распределения банковской инфраструктуры.** Подавляющая часть региональной финансовой инфраструктуры сконцентрирована в крупных населенных пунктах, в первую очередь в мегаполисах. В то же время уровень ее развития в сельской местности, городах и населенных пунктах с численностью населения менее 50 тыс. человек (последних в РФ насчитывается около 130 тыс.) остается явно недостаточным. При средней плотности точек банковского обслуживания в 27 единиц на 100 тыс. человек по России в целом, в Москве на 100 тыс. человек приходится около 100 точек обслуживания, что в два раза больше, чем в Германии или Франции. В то время как в населенных пунктах с числом жителей менее 500 тыс. человек – 7 точек на 100 тыс. человек, что почти в 8 раз меньше, чем в названных странах Европейского союза.

Группа технологических причин, ограничивающих развитие общедоступной финансовой системы, связана с принятыми подходами к

оценке рисков, формированию банковских резервов и рентабельности кредитных продуктов. Действующие кредитные политики и заложенные в них нормы приводят к тому, что мелкие, особенно начинающие, предприниматели и малообеспеченное население, заинтересованное в развитии собственного дела, де-факто не имеют доступа к кредитным продуктам, поскольку банки относят их к неудовлетворительным категориям заемщиков.

На кредитные политики банков оказывает существенное влияние и регуляторный аспект – в частности, нормативы резервирования, устанавливаемые Центральным Банком.

Таким образом, выделяется два основных ограничения доступности финансовых услуг: территориальное (недостаточное развитие финансовой инфраструктуры) и технологическое (несоответствие технологий финансового обслуживания потребностям целевых групп). Для устранения указанных препятствий необходимы как институциональные меры, направленные на развитие сетей финансовых учреждений, так и технологические меры, позволяющие развить технологии, повышающие доступность финансовых услуг для населения и бизнеса.

Для преодоления ограничений в первую очередь представляется необходимым диверсифицировать розничную финансовую инфраструктуру и сформировать благоприятные институциональные условия для ее развития. Это позволит заложить фундамент для дальнейшего продвижения новых технологий обслуживания финансовых потребностей населения и мелкого бизнеса.

4. Принципы институциональной структуры

Настоящая Концепция исходит из принципа самокупаемости⁹ микрофинансирования и розничных финансовых операций в целом. Он является одним из способов решения задачи повышения доступности розничных финансовых услуг и формирования однородного финансового пространства. Микрофинансовая деятельность должна быть полностью самокупаема и обеспечиваться несубсидируемыми/коммерческими источниками финансирования различной природы. Без самокупаемого (для коммерческих организаций - прибыльного) подхода, перспективы охвата большого числа клиентов, обеспечиваемых на регулярной основе качественными и разнообразными финансовыми услугами, невелики, поскольку объем некоммерческих ресурсов, которые могут быть вложены в этот сектор в форме бюджетных или благотворительных субсидий, существенно ниже уровня спроса. Самокупаемость способствует финансовой самодостаточности и расширенному воспроизводству участников рынка микрофинансирования.

С другой стороны, микрофинансирование является ярким представителем сектора «социального предпринимательства», подразумевающего осуществление предпринимательской деятельности для решения социальных задач как основной цели деятельности.

⁹ Для коммерческих организаций – рентабельности.

Такое сочетание рентабельности и социальной значимости создает особую атмосферу заинтересованности в отношении микрофинансирования даже у далеких друг от друга социальных и бизнес – групп, что позволяет рассчитывать на дополнительный импульс в развитии сектора.

Участие государства и благотворительных спонсоров, таким образом, должно быть направлено скорее на обеспечение ускоренного роста и субсидирование связанных с ним затрат институтов микрофинансирования, чем на формирование их капитала. Исключения составляют случаи, когда рыночные принципы не позволяют обеспечить достаточный объем финансирования социально важной группы клиентов (пример – стартующие предприятия без собственных инвестиций, отличающиеся максимальными кредитными рисками).

Коллективная задача повышения доступности розничных финансовых услуг в России лежит на нескольких группах участников рынка. Они имеют различные организационно-правовые формы, однако в целом их можно объединить в четыре группы: кредитные организации (банки и небанковские кредитные организации); кооперативные организации (преимущественно, кредитные кооперативы); некоммерческие и коммерческие микрофинансовые организации (рис. 4).

Рис. 4. Институты микрофинансовой деятельности.



В настоящей Концепции заложено два институциональных принципа построения всеохватывающей финансовой системы. Во-первых, в ее основе должна лежать институционально - диверсифицированная модель розничного финансового рынка. Иными словами, признается важность развития всех существующих типов институтов и технологий розничного финансирования и микрофинансирования. В фазе быстрого развития рынка, в условиях дефицита финансовых ресурсов и низкой доступности розничных услуг необходимо поддерживать статус-кво среди игроков и обеспечивать им равные возможности для развития, учитывая специализацию некоторых из них. Ни одна из групп финансовых посредников не должна иметь приоритетную поддержку развития в противовес остальным группам.

Во-вторых, построение такой институционально – дифференцированной модели должно базироваться на принципе двусторонней направленности ее развития - то есть проникновения банковской инфраструктуры «сверху вниз», от крупных городов к мелким населенным пунктам, при одновременном развитии небанковской инфраструктуры микрофинансирования «снизу вверх» - от мелких поселений к более крупным. Это позволит наиболее полно удовлетворить потребности в финансовых услугах, а также охватить потребителей, при одновременном создании условий для системного взаимодействия банковской и небанковской подсистем «по вертикали». В определенный момент должно произойти «смыкание» обеих подсистем в точке экономической целесообразности, что будет соответствовать уровню первичного насыщения рынка финансовой инфраструктуры и перехода к стадии «зрелого» рынка.

Благодаря реализуемой в последние несколько лет политике, в России формируется модель микрофинансового рынка с достаточно удачным балансом различных организаций: кредитные кооперативы обладают уникальными возможностями по аккумулярованию неработающих сбережений населения для потребительского и предпринимательского кредитования. Специализированные некоммерческие организации микрофинансирования (в основном они представлены фондами поддержки малого предпринимательства) ориентированы на помощь стартующим предприятиям, которые не могут получить кредит в банках. Быстро формирующийся в последнее время новый класс участников рынка – частные коммерческие микрофинансовые организации – вносят существенный вклад в повышение доли на рынке ранее незадействованных коммерческих и инвестиционных ресурсов. Налицо растущий интерес к сотрудничеству банков с небанковскими институтами микрофинансирования. Наблюдаемая диверсификация является несомненным преимуществом российского рынка, повышающим как его устойчивость и эффективность, так и удобство для клиентов. По мере развития небанковского микрофинансирования следует предусмотреть возможность расширения перечня операций, допустимых к осуществлению микрофинансовыми организациями (в настоящее время, это только займы и для некоторых видов организаций простые формы сбережений). Происходить это должно одновременно с введением специализированного финансового регулирования и надзора, адекватного появляющимся при осуществлении таких операций рискам (см. раздел «Финансовое регулирование и надзор»).

В последние годы, все большую эффективность в мире для решения проблемы недоступности финансовых услуг демонстрируют формы дистанционного банковского обслуживания (далее – ДБО), предусматривающие оказание финансовых услуг вне офисов финансовых организаций. Основой для развития ДБО является быстрый рост мобильных и Интернет – технологий, позволяющих реализовывать различные стратегии финансового самообслуживания и обеспечивающие широкое применение в розничных финансовых операциях в качестве средства платежа «электронных денег». В случае России, как показывает опыт других стран с обширными территориями и недостаточным уровнем развития финансовой инфраструктуры, ДБО является тем катализатором, который в состоянии многократно раз увеличить скорость роста доступности финансовых услуг, поскольку развитие «узловой» физической финансовой инфраструктуры

дополняется ее «виртуальным» воплощением через средства электронной связи¹⁰ (см. раздел «Направления развития дистанционного финансового обслуживания»).

5. Правовое обеспечение

На федеральном уровне нормативная база регулирования микрофинансовой деятельности базируется на Гражданском кодексе РФ, где определено положение потребительских кооперативов, некоммерческих и коммерческих организаций, а также урегулированы основные виды договоров, в частности, договоры займа и кредита, договор поручения. Осуществление микрофинансовой деятельности основывается на общей правоспособности юридических лиц, позволяющей осуществлять деятельность по выдаче займов и установлению агентских отношений. Кроме того, действует ряд федеральных законов, определяющих статус, цели деятельности и другие условия работы отдельных участников микрофинансового рынка. Среди них наиболее важными являются законы «О банках и банковской деятельности», «О кредитных потребительских кооперативах граждан», «О сельскохозяйственной кооперации», «О некоммерческих организациях», «Об обществах с ограниченной ответственностью» и «Об акционерных обществах» (см. «Правовая гармонизация положений Концепции»). Однако существующая нормативная база имеет незавершенный характер и является недостаточной для обеспечения устойчивого долгосрочного развития рынка.

Повышение доступности розничных финансовых услуг возможно при условии реализации ряда важных инициатив, направленных на создание благоприятного климата для микрофинансовой деятельности, развития дистанционного банковского обслуживания и инфраструктуры розничного финансового рынка. Первоочередными следует считать следующие законодательные инициативы.

Кредитная кооперация. В настоящее время происходит быстрый рост рынка кредитной кооперации – наблюдается увеличение численности кредитных кооперативов, объема привлекаемых средств населения и т.д. Представляется необходимым повысить устойчивость системы кредитной кооперации на всех уровнях, уровень защиты прав и интересов пайщиков и получателей услуг кредитных кооперативов. В этих целях необходимо

- принять проект рамочного федерального закона «О кредитной кооперации» (прошедшего первое чтение в 2002 г.), который вводит базовые нормы о регулировании и саморегулировании в кредитной кооперации, определяет принципы создания многоуровневой системы кооперации, обязательного страхования имущественной ответственности кооперативов перед пайщиками и т.д.
- принять проект федерального закона «О кредитной потребительской кооперации граждан» в новой редакции, внесенный на рассмотрение в Государственную Думу 2007 г., заменяющий аналогичный законопроект от 2001 года, уточняющий механизм создания и регулирования деятельности кооперативов, включая установление финансовых нормативов;

¹⁰ Lyman T., Pickens M., Porteous D. Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance. CGAP Focus Note №43, January 2008. (Регулирование дистанционного банковского обслуживания: мобильные телефоны и другие технологии для увеличения доступности финансовых услуг).

- внести необходимые изменения в федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации», для согласования с положениями рамочного законопроекта.

Правовая гармонизация положений Концепции

Настоящая Концепция подготовлена с учетом принятых ранее документов, затрагивающих проблемы микрофинансовых операций и доступности розничных финансовых услуг. При ее практической реализации необходимо учитывать несколько основных документов, к которым относятся:

Международные документы, подписанные РФ: План действий «Группы восьми» «Использование потенциала предпринимательства для ликвидации бедности» от 11.06.2004 г.

Федеральные законы:

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- «О банках и банковской деятельности»;
- «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;
- «О жилищных накопительных кооперативах»;
- «О кредитных потребительских кооперативах граждан»;
- «О некоммерческих организациях»;
- «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации»;
- «О сельскохозяйственной кооперации».

Нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ:

- Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы);
- Постановление Правительства РФ от 17 марта 2008 г. №178 «О Правительственной комиссии по развитию малого и среднего предпринимательства»;
- Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета «О преодолении административных барьеров в развитии малого бизнеса и мерах налоговой политики, направленных на стимулирование его роста» от 27 марта 2008 г.

Нормативные акты ведомств:

- «Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года» Правительства РФ и Центрального банка РФ от 2005 г.;
- «Концепция развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов» Министерства сельского хозяйства РФ от 2006 г.;
- «Концепция развития системы сельской кредитной кооперации» Министерства сельского хозяйства РФ от 2006 г.;
- Положение ЦБ РФ от 21 сентября 2001 г. №153-П «Об особенностях пруденциального регулирования деятельности небанковских кредитных организаций, осуществляющих депозитные и кредитные операции»;
- Приказ Минэкономразвития РФ от 20 апреля 2006 г. №103 «Об образовании Совета по развитию кредитования малого предпринимательства и микрофинансирования при Минэкономразвития России»;
- Приказ Минэкономразвития РФ от 5 марта 2007 г. №75 «О мерах по реализации в 2007 году мероприятий по государственной поддержке малого предпринимательства».

Гибкая трансформация участников рынка. В действующей институциональной модели рынка розничных финансовых услуг следует предусмотреть возможности для встречной смены организационно-правовых форм участников рынка. Небанковские микрофинансовые организации, чей масштаб и качество деятельности начинает достигать уровня банков, должны иметь возможность без препятствий преобразовываться¹¹ в банки¹² и НДКО. Аналогичным образом, банки, испытывающие ограничения в своей деятельности, которые не позволяют им соответствовать требованиям Банка России, должны иметь возможность легко поменять свой правовой статус.

В том числе, целесообразно принять изменения в статьи 14 («Документы, необходимые для государственной регистрации кредитной организации и получения лицензии на осуществление банковских операций») и 16 («Основания для отказа в государственной регистрации кредитной организации и выдаче ей лицензии на осуществление банковских операций») Федерального закона «О банках и банковской деятельности», а также ряд положений и инструкций Центрального банка РФ. Они предусматривают оптимизацию квалификационных требований к руководителям небанковских депозитно-кредитных организаций, путем зачета предшествующего стажа их работы на руководящих должностях в микрофинансовых организациях. Это позволит менеджерам успешных организаций продолжить свою деятельность в качестве руководителей небанковских кредитных организаций.

Следует также учесть возможность преобразования в депозитно-кредитные организации для уже действующих микрофинансовых организаций, что упростит развитие бизнеса и снизит издержки трансформации. Внесение поправок создаст предпосылки для преобразования наиболее крупных микрофинансовых организаций в кредитные организации. Это не приведет к дополнительным рискам, поскольку по своим операционным возможностям депозитно-кредитные организации близки к небанковским организациям микрофинансирования.

Развитие сети продаж розничных финансовых услуг и дистанционного банковского обслуживания. Для решения проблемы низкой степени развития банковской инфраструктуры необходимо упорядочить законодательное регулирование банковских агентов. С их помощью предложение финансовых услуг при низких расходах на инфраструктуру может возрасти многократно. Целесообразно внести изменения в статью 13.1 («Осуществление отдельных банковских операций коммерческой организацией, не являющейся кредитной организацией») Федерального закона «О банках и банковской деятельности», предусмотрев расширенные возможности для деятельности агентов и увеличив их число за счет некоммерческих организаций, к которым принадлежат многие институты микрофинансирования.

С этой же целью представляется необходимым принять законопроект, описывающий особенности оборота электронных денег и деятельности связанных с

¹¹ Термин «преобразовываться» в данном случае носит не узкий юридический, а общий экономический характер. «Преобразование», или «трансформация», в том числе, может производиться и путем учреждения кредитной организации с передачей на ее баланс незавершенных финансовых операций.

¹² Это не приведет к существенной трансформации кредитной системы. На 2008 г. небанковские кредитные организации в масштабах страны мало заметны, их доля в совокупных активах банковского сектора не превышает 0,5%.

ними платежных систем. Его основу может составить проект закона «О национальной платежной системе», подготовленный Министерством финансов РФ и Банком России, или отдельный закон «Об электронных деньгах», а также ряд положений и инструкций ЦБ РФ, направленных на регулирование prepaid финансовых продуктов. Те же меры окажут благотворное воздействие и на развитие ДБО в форме мобильного и Интернет – финансового обслуживания.

Для развития розничных финансовых услуг необходимо адаптировать рекомендации Международной группы по противодействию легализации преступных доходов (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF). Признавая важность и необходимость противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма, следует учитывать, что ограничительные меры не должны дестимулировать развитие инфраструктуры и сети продаж финансовых услуг. В частности, следует внести изменения в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» для делегирования банковским агентам права идентификации клиентов и открытия счетов от имени банка. Необходимо также установить порог денежной суммы в микрофинансовых операциях, не требующий идентификации клиента, что снимет ограничения для развития розничных финансовых услуг (например, для операций внутри страны эквивалент не более 1 тыс. евро).

Сбалансированность законодательного обеспечения. Совершенствование законодательного регулирования деятельности микрофинансовых организаций должно носить сбалансированный характер. Следует иметь в виду, что микрофинансовые операции охватывают широкий круг участников рынка, имеющих различные организационно-правовые формы, и подверженных неодинаковым нормам регулирования. Введение особого регулирования микрофинансовых операций, например через законопроект «О микрофинансовой деятельности (организациях)», кроет в себе опасность избыточного регулирования, которое способно дестимулировать развитие рынка и сузить круг его участников, в связи с чем к введению такого специализированного регулирования следует относиться с осторожностью и сопровождать анализом его возможных последствий.

6. Финансовое регулирование и надзор

Государственное регулирование и надзор играют решающую роль для создания благоприятных условий для повышения доступности розничных финансовых услуг и роста микрофинансирования. Необходимо обеспечить баланс между защитой интересов вкладчиков и кредиторов организаций, аккумулирующих финансовые ресурсы, с одной стороны, и задачами повышения доступности финансовых услуг, с другой стороны. Как показывает международный опыт, успеху программ в области микрофинансирования способствовал сбалансированный подход властей к регулированию и надзору в этой области.

1. В первую очередь, в соответствии со статьей 27 ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан» («Государственное регулирование деятельности кредитных потребительских кооперативов и их союзов») необходимо определить уполномоченный орган исполнительной власти по контролю за деятельностью кредитных потребительских кооперативов граждан. Следует иметь в виду, что назначение органа, ответственного за государственное регулирование

деятельности кредитных потребительских кооперативов и их союзов, вероятно повлечет за собой выполнение им функций надзора и контроля и за другими видами кредитных кооперативов, а также иных небанковских организаций микрофинансирования по мере принятия соответствующего законодательства. Представляется, что таким органом может стать Министерство финансов РФ, учитывая, что его Департамент финансовой политики ведет реестр кредитных потребительских кооперативов граждан, и оно имеет многолетний опыт работы в области микрофинансовой деятельности, а также подготовки предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Деятельность по формированию ведомственной политики в сфере поддержки микрофинансирования и кредитования малого предпринимательства координируется через Совет по развитию кредитования малого предпринимательства и микрофинансирования при Минэкономразвития России. В свете поручений Президента России и задач, поставленных перед Председателем Правительства РФ, необходимо активизировать работу по совершенствованию системы государственного стимулирования микрофинансирования; а также реализации соответствующих мер в рамках исполнения целевых программ развития малого предпринимательства, борьбы с бедностью и обеспечения занятости населения.

Идеология государственного регулирования и надзора в микрофинансировании базируется на основополагающих принципах регулирования и надзора за микрофинансированием, разработанных Консультативной группой Всемирного банка (CGAP) и принятых среди стран-доноров Банка, к которым относится Россия. Исходной установкой основополагающих принципов является неприменение к микрофинансовой деятельности обременительных пруденциальных норм для решения государством задач непруденциального характера. В силу невысоких финансовых рисков в секторе микрофинансирования ядро государственного регулирования должен составлять непруденциальный надзор. В него входят общие нормы, регламентирующие деятельность организаций микрофинансирования, включая защиту интересов потребителей, предупреждение мошенничества и финансовых преступлений, налогообложение и бухгалтерский учёт, предоставление статистической отчетности и др.

Основополагающие принципы регулирования и надзора в области микрофинансирования

(на основе рекомендаций, подготовленных CGAP в 2003 г.)

- Введение пруденциальных норм деятельности в микрофинансировании должно происходить постепенно, по мере развития микрофинансового сектора. На раннем этапе становления микрофинансирования следует полагаться на непруденциальное регулирование.
- Общепринятые нормативы, применяемые к банковским кредитным организациям, не подходят для небанковских организаций микрофинансирования. Пруденциальные нормы и требования должны устанавливаться с учетом специфики их деятельности.
- Пруденциальные требования должны разрабатываться исходя из экономической деятельности (характера операций и профиля рисков), а не организационно-правовой формы организации.
- Следует воздерживаться от применения пруденциальных норм для организаций, не привлекающих сбережения населения для осуществления своей деятельности.
- К организациям с ограниченным числом участников (действующих на уровне местных сообществ - таким, как кредитные кооперативы), не следует применять жесткие пруденциальные нормы, даже если они обладают правом привлечения средств населения.
- На микрокредиты не должны налагаться жесткие нормы резервирования, поскольку большинство из них не имеет залогового обеспечения, и кредитный анализ часто базируется на неофициальной (управленческой) отчетности. В противном случае микрофинансирование из-за высоких резервов окажется неэффективным для кредитора.
- Как следствие, надзор за банками должен предусматривать исключения из пруденциальных требований, чтобы необоснованно не усложнять предоставление ими (банками) микрофинансовых услуг.

С использованием: Christen R., Lyman T., Rosenberg R. Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance. – Wash.: CGAP/The World Bank Group, 2003.

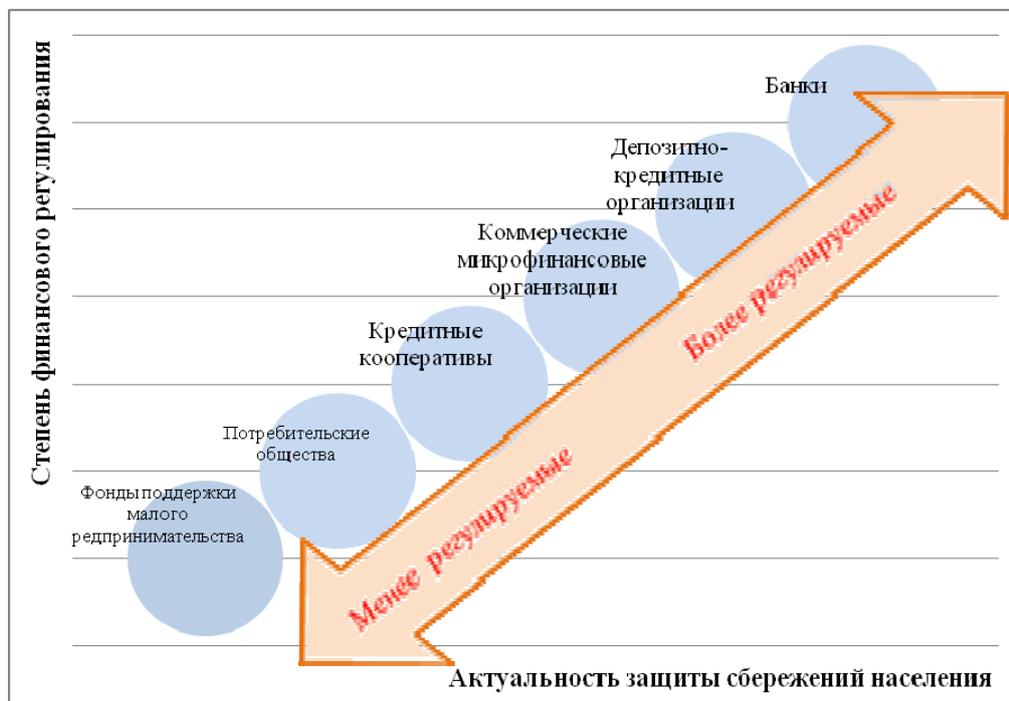
Таким образом, в основе финансового регулирования и надзора за организациями, предоставляющими микрофинансовые услуги, должно быть заложено два принципа. С одной стороны, следует стремиться к правовой и нормативной идентичности в отношении совпадающих по рискам финансовых операций у разных типов организаций. Это позволит избежать параллельного построения несвязанных сегментов финансового рынка, выполняющих одинаковые функции в условиях правового (регуляторного) арбитража¹³. С другой стороны, регулирование и надзор за участниками микрофинансового рынка в целом должны быть соразмерны рискам, которым подвергаются их кредиторы и вкладчики, а также финансовая система в целом. В частности, кредитная кооперация, несмотря на внешние признаки традиционной кредитной деятельности, характеризуется меньшими рисками, нежели банковские операции. Кооператив обладает ограниченным кругом участников - членов кооператива, которые коллективно им управляют и несут солидарную ответственность по обязательствам кооператива. Привлекать вклады от нечленов кооператива не вправе. Участники кооператива имеют равные права вне зависимости от размера пая. Еще меньшими рисками отличается деятельность недепозитных организаций микрофинансирования, которые функционируют за счет собственных средств, вложений квалифицированных инвесторов и лицензируемых финансовых посредников.

¹³ Обоснованность подобного подхода широко подтверждается мировой практикой. Так, например, канадская система кредитной кооперации DesJardins подчиняется рекомендациям Базельского комитета для банков и иных кредитных организаций.

Как один из результатов применения модели облегченного надзора, эффективно работающие организации микрофинансирования во всем мире демонстрируют высокие показатели охвата при низких показателях просроченной задолженности при работе с клиентскими группами, недоступными для обычных банков. В России просроченная задолженность эффективно работающих кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций меньше банковской и не превышает 3%.

Таким образом, регулирование микрофинансовой деятельности должно быть дифференцировано (рис. 7). Если организация микрофинансирования не привлекает средства неквалифицированных инвесторов - физических лиц, ее регулирование и надзор должны быть в максимальной степени общим, основанным на гражданском законодательстве. При разработке соответствующих законопроектов и нормативно-правовых документов следует учитывать, что сложное регулирование приведет к избыточному росту издержек и не позволит обеспечить розничные финансовые услуги на удаленных территориях.

Рис. 7. Соотношение рисков и регулирования в микрофинансовой деятельности.



При разработке норм финансового регулирования и надзора в банковском секторе следует учитывать характерные особенности микрофинансовых операций. Во-первых, малообеспеченное население и малый бизнес практически не имеют залогового обеспечения. Однако его отсутствие не должно служить ограничением для развития микрофинансирования. Во-вторых, доходы ряда малообеспеченных категорий граждан в отличие от заработной платы представителей среднего класса, или мелкие активы, которые они приобретают, труднее отслеживать. Таким образом, заемщики являются непрозрачными и по стандартным методам оценки относятся к заемщикам неудовлетворительной категории качества. Для решения проблемы доступа к финансовым услугам указанных целевых групп необходимо установить упрощенный порядок микрокредитования¹⁴. В частности, определить

¹⁴ Микрокредит – технология кредитования, выступающая эффективной альтернативой традиционному залоговому кредитованию, предназначенная для выдачи краткосрочных займов клиентам с низким уровнем дохода или клиентам, не имеющим доступа к традиционным формам финансирования.

особые требования к резервированию по банковским кредитам, выдаваемым начинающим предпринимателям и малообеспеченному населению, а также самим микрофинансовым организациям, при которых качество обслуживания долга является более важным параметром, чем первичная оценка кредитоспособности. Как показывает мировая практика, введение особых норм резервирования при определении разумной доли таких кредитов в банковском портфеле не приводит к увеличению кредитного риска. В то же время оно существенно стимулирует реализацию банками программ микрокредитования. На сегодня более чем в двадцати странах мира действует специальный порядок формирования резервов, учитывающий специфику клиентов и операций микрокредитования.

2. В настоящее время рынок микрофинансовых операций обладает низкой транспарентностью. Причиной тому служит отсутствие официальной статистики по большинству участников микрофинансового рынка, прежде всего, кредитным кооперативам. Сбор данных осуществляется на добровольной основе объединениями микрофинансовых организаций. Представляется необходимым со стороны уполномоченных органов исполнительной власти наладить систему мониторинга и отчетности участников рынка, как это сделано в отношении других финансовых организаций (например, страховых организаций и негосударственных пенсионных фондов). Мониторинг должен являться частью неспруденциального надзора и должен включать в себя введение специальных форм статистической и финансовой отчетности. Мониторинг рынка поможет определить масштабы микрофинансового рынка, структуру активов и обязательств его участников, что позволит оценить их риски и разработать адекватное регулирование и надзор.

7. Организационное содействие

Повышение доступности розничных финансовых услуг невозможно без организационного и методического содействия всех заинтересованных сторон – государственных органов, общественных организаций и участников микрофинансового рынка. К приоритетным направлениям содействия следует отнести:

- **Развитие человеческого капитала.** Квалифицированный персонал является главным фактором успеха финансовой организации. Органам государственной власти субъектов РФ необходимо способствовать созданию региональных, или отделений федеральных учебно-методических центров микрофинансирования и кредитной кооперации, участвовать в федеральных программах обучения и переподготовки кадров, реализуемых общественными организациями микрофинансирования и их членами как самостоятельно, так и совместно с высшими учебными заведениями.
- **Формирование национальных стандартов микрофинансирования.** Необходимо внедрение общих стандартов, которые позволяют оценивать эффективность реализации микрофинансовых программ независимо от организационно-правовой формы организации. На сегодня, такие стандарты разрабатываются объединениями микрофинансовых организаций и применяются на добровольной основе. Применение стандартов, утвержденных в качестве рекомендаций Минфином РФ, таких как бухгалтерские стандарты, стандарт операционной деятельности, стандарт оценки эффективности или стандарт финансовой отчетности, должно помочь добиться более высоких результатов в микрофинансовой деятельности.

- **Внедрение рейтинговых и бенчмаркетинговых оценок.** Микрофинансовый рынок в России в настоящее время находится практически вне поля действия кредитных рейтингов. Их внедрение позволит лучше оценивать финансовые риски участников микрофинансового рынка и привлечь большие объемы финансирования со стороны банков. Для этого необходимо признание кредитных рейтингов в нормативно-правовых актах, адаптация методологии выставления рейтингов и реализация программы рейтингования всех крупных участников микрофинансового рынка. Аналогичным образом на системную основу должны быть положены бенчмаркетинговые исследования, позволяющие сопоставлять рыночных игроков между собой. В настоящее время подобные программы реализуются Российским микрофинансовым центром на добровольной основе. В дальнейшем их проведение в обязательном порядке целесообразно поручить саморегулируемой организации. В среднесрочной перспективе рейтинги и бенчмаркетинговые оценки должны охватывать не менее половины рынка.
- **Управление кредитным риском.** Для эффективного управления кредитным риском необходимо системное вовлечение небанковских кредитных организаций, кооперативов и потребительских обществ, а также микрофинансовых организаций в систему бюро кредитных историй. Регистрация данных о заемщиках микрофинансового рынка позволит значительно увеличить возможности по управлению кредитными рисками и, в конечном счете, расширить доступ к финансированию.
- **Выдача гарантий по кредитам.** Необходимо реализовать за счет средств местных и федерального бюджета программы поддержки организаций микрофинансирования с использованием механизмов гарантирования по кредитам, привлекаемых ими в банках, как это заложено в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.
- **Разработка и реализация программ повышения финансовой грамотности.** Финансовая грамотность позволяет семьям более эффективно управлять своими доходами и расходами. Оно помогает предупреждать кризисные социальные явления и планировать экономическое будущее. Наконец, финансовая грамотность позволяет гражданам с низкими доходами стать эффективными пользователями финансовых услуг. Необходимо учесть специфику работы с малоимущим населением и мелким бизнесом при реализации программы повышения финансовой грамотности, инициированной Правительством РФ и Министерством финансов РФ.
- **Международное сотрудничество и обмен опытом.** Важно наладить информационный обмен для создания единого информационного пространства микрофинансирования как в России, так и с другими странами. Программы бенчмаркинга позволят оценить деятельность отечественных микрофинансовых организаций в международном контексте. Взаимодействие с международными институтами позволит обогатить технологии российских участников рынка и повысить отдачу от их работы. Стратегическими партнерами рассматриваются такие известные организации как Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Small Enterprise Education and Promotion Network (SEEP), International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), Agencies For International Development (AID), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), United Nations

Development Program (UNDP), European Microfinance Network (EMN), Microfinance Information Exchange (MIX) и другие.

Названные выше направления организационного содействия не являются исчерпывающими, однако они имеют ключевое значение для обеспечения комплексного развития розничной финансовой инфраструктуры и рынка микрофинансирования в России.

8. Источники финансирования

Потребности в обеспечении микрофинансированием всех нуждающихся огромны, что обуславливает необходимость в мобилизации финансовых ресурсов из всех потенциальных источников.

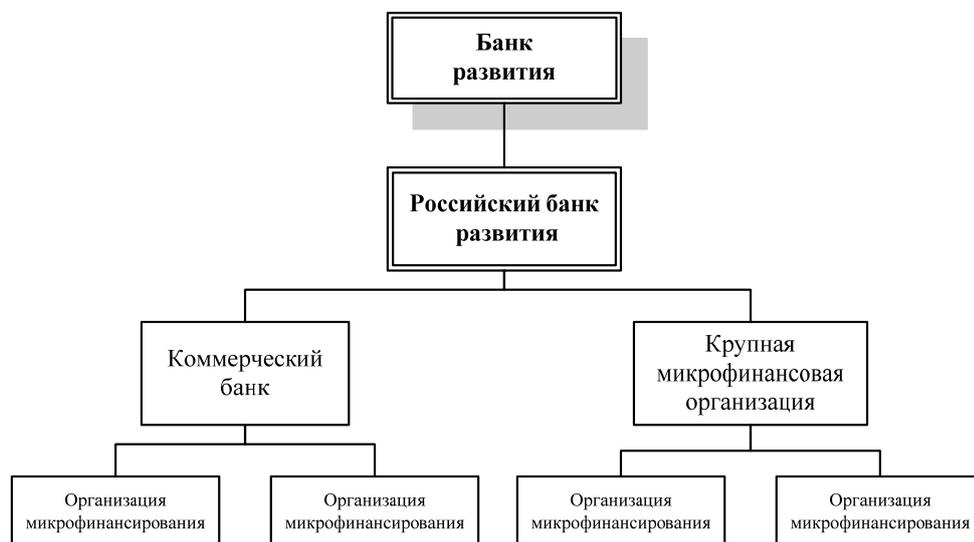
Субсидированного финансирования, которое в течение длительного времени являлось важным ресурсом в предоставлении услуг, больше недостаточно для расширения такой деятельности. Основными источниками микрофинансирования рассматриваются:

- собственный капитал коммерческих микрофинансовых организаций;
- заемные банковские ресурсы;
- сбережения населения, аккумулированные кредитными кооперативами;
- корпоративные финансовые ресурсы, привлеченные депозитно-кредитными организациями;
- целевые безвозмездные денежные поступления фондов поддержки малого предпринимательства;
- бюджетные средства;
- благотворительные ресурсы.

Основными источниками микрофинансовой деятельности продолжают оставаться долевой капитал и сбережения участников кредитных кооперативов. В то же время возрастает роль внешнего финансирования. Коммерческие банки предоставляют кредиты микрофинансовым организациям для их последующего распределения среди целевых групп.

В связи с этим, важным потенциальным источником финансирования микрофинансовой деятельности является Банк развития (государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»), который в соответствии с Федеральным законом участвует в финансовой поддержке малого и среднего предпринимательства. В настоящее время финансовая поддержка проходит через Российский банк развития. Его программы реализуются через двухуровневую процедуру - Российский банк развития предоставляет финансовые ресурсы региональным участникам рынка, которые, в свою очередь, кредитуют субъекты малого и среднего предпринимательства. При этом банк осуществляет контроль за целевым использованием ресурсов. В круг его контрагентов должны быть включены участники микрофинансового рынка. Необходимо расширение доступа к банковским кредитам путем реализации специальной модели кредитования организаций микрофинансирования со стороны Российского банка развития (рис. 8). Опыт различных стран позволяет утверждать, что наличие головного финансового института, каким является Банк развития, способствует расширению и развитию микрофинансирования.

Рис. 8. Многоуровневая система рефинансирования на микрофинансовом рынке.



9. Направления развития банковской и небанковской инфраструктуры

Государство призвано стимулировать создание инфраструктуры, которая позволит снизить транзакционные издержки при совершении мелких розничных финансовых операций. Содействие развитию каналов предоставления финансовых услуг может проходить по нескольким направлениям: расширение традиционной банковской сети продаж, использование технологических достижений, где традиционной обслуживанием из-за естественных ограничений невозможно, развитие небанковской микрофинансовой сети, в том числе многоуровневой системы кредитной кооперации.

Следует отметить, что Банк России предпринял значимые шаги для создания благоприятных нормативно-правовых условий в целях развития региональной банковской инфраструктуры. Развитие сети продаж банковских услуг на внутреннем рынке происходит, главным образом за счет дополнительных офисов в противовес сокращению числа операционных касс вне кассового узла (рис. 9). В частности, число дополнительных офисов банков за 2006-08 гг. выросло почти на 70%, в то время как операционных касс уменьшилось на 20%. Кредитно-кассовые и операционные офисы растут еще более быстрыми темпами – их численность увеличилась вдвое до двух с половиной тысяч единиц. Однако в сравнении с дополнительными офисами их численность на порядок меньше. Остальные подразделения банков демонстрируют достаточно устойчивую динамику. Однако, передвижные пункты кассовых операций, на которые возлагаются многие надежды в плане облегчения наличных денежных операций, развиваются медленно. Из 58 передвижных пунктов, зарегистрированных на июль 2008 г., 56 пунктов принадлежит Сбербанку России. Для дальнейшего развития сети продаж финансовых услуг целесообразно расширить функциональные возможности передвижных пунктов кассовых операций, приблизив их к дополнительным офисам (в частности, за счет идентификации и первичной оценки клиентов).

Рис. 9. Динамика развития сети продаж банковских услуг на внутреннем рынке России, 2006-08 гг., тыс. единиц.



Источник: по данным Банка России.

Немаловажным направлением расширения небанковской инфраструктуры является развитие многоуровневой системы кредитной кооперации. В настоящее время кредитная кооперация в России развивается на двух уровнях. На первом, низовом уровне в регионах создаются одиночные кооперативы, действующие независимо друг от друга (районные кооперативы или филиалы крупного областного или межобластного кооператива). В их задачи входит привлечение средств в фонд финансовой взаимопомощи от своих членов по договорам займа и выдача займов другим членам, нуждающимся в кредитных ресурсах. Нередко кредитный кооператив является единственной финансовой организацией в сельской местности. Там, где отсутствуют даже почтовые отделения, только кредитные кооперативы имеют возможность по поручению своих членов осуществлять коммунальные и другие платежи.

На втором уровне происходит формирование национальной и региональных систем кредитной кооперации. Они объединяют самостоятельные кооперативы первого уровня, уже работающие в Саратовской, Ростовской, Томской, Ярославской Волгоградской, Ленинградской областях, Ставропольском и Алтайском крае, Якутии и других регионах страны, а также в межрегиональных масштабах¹⁵. Их задачи состоят в привлечении финансовых ресурсов из внешних источников для кооперативов первого уровня, а также в создании гарантийного и страхового фондов. Помимо выполнения задач финансового характера кооперативы второго уровня призваны обеспечивать устойчивое развитие региональной системы сельской кооперации, включая

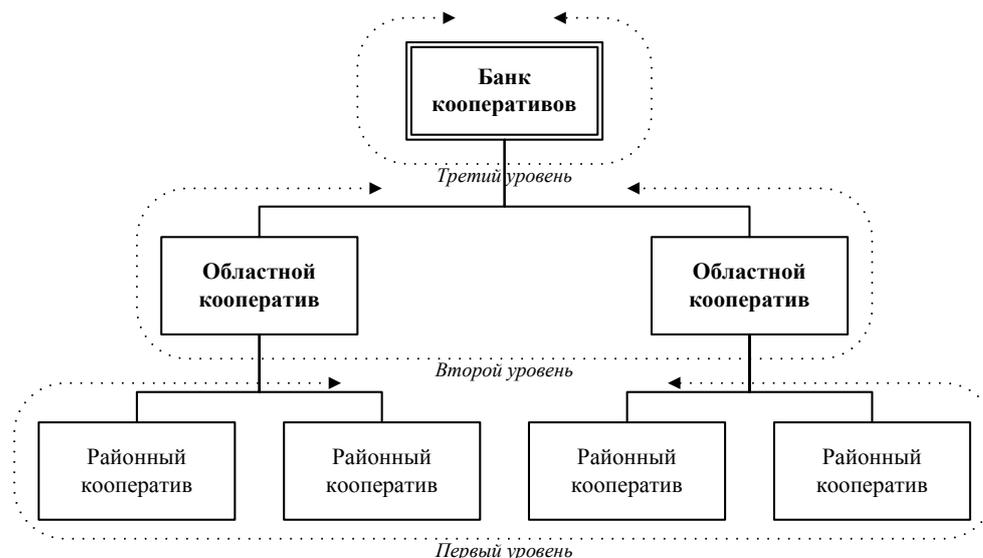
- разработку единых нормативов и правил деятельности кооперативов низшего уровня;
- подготовку и повышение квалификации их специалистов;
- проведение аудита кооперативов первого уровня;

¹⁵ Такая система может иметь как двух, так и трехуровневый характер. В последнем случае кооперативы второго уровня могут объединяться в кооператив третьего уровня – федеральный. Мы не рассматриваем отдельно специфику кооператива третьего уровня, поскольку основные параметры его деятельности аналогичны кооперативам второго уровня.

- представление и защиту интересов кредитных кооперативов перед органами государственной власти и др.

По причине многочисленности кредитных кооперативов первого уровня кооперативы второго уровня могут выступить агентами уполномоченного государственного органа и взять на себя выполнение отдельных функций по надзору и контролю за кооперативами (модель «делегированного надзора»). Внедрение модели делегированного надзора также позволит сократить бюджетные расходы на функционирование органа государственного регулирования без снижения качества надзора, учитывая присущую всем кооперативным финансовым институтам солидарную ответственность по обязательствам своих членов.

Рис. 10. Развитие в России трехуровневой системы кредитной кооперации.



Для дальнейшего развития небанковской инфраструктуры микрофинансирования «снизу вверх» необходимо формирование третьего (верхнего) уровня кредитной кооперации (рис. 10). Оно предполагает поиск эффективного взаимодействия региональных кооперативов и выход на национальный финансовый рынок страны. Верхний уровень может состоять из кредитных организаций, учредителями (участниками) которых являются кооперативы второго уровня. В этой связи представляется необходимым снять ограничения на участие кредитных кооперативов в кредитных организациях. За рубежом кредитные кооперативы могут создавать банки и банковские группы, страховые компании и другие специализированные организации. По данным Европейской ассоциации кооперативных банков в «Старом свете» насчитывается около 4500 кооперативных банков, обслуживающих 140 млн. клиентов, на которые приходится 20% банковского рынка Европейского Союза (подробнее см. Приложение)¹⁶. По оценкам МВФ развитие кооперативных банков благоприятно сказывается на финансовом секторе в целом.

¹⁶ Annual Report of European Association of Co-operative Banks, 2007.

Кооперативные банки и финансовая стабильность

Кооперативные (взаимные) банки являются важной составной частью финансовых систем многих стран. В ряде развитых стран они представляют собой самую большую группу финансовых учреждений, которая демонстрирует внушительные темпы роста. По оценкам экспертов МВФ доля кооперативных банков в совокупных активах общемирового банковского сектора увеличилась с 9% в середине 1990-х гг. до 14% в 2004 г. Наибольшее распространение кооперативные банки нашли в Европе. Пять самых крупных европейских кооперативных банков занимают достойные места по величине активов среди двадцати пяти ведущих банковских групп в Европейском Союзе. Учитывая, что большая часть операций кооперативных банков приходится на розницу, не удивительно, что именно здесь их рыночная доля особенно велика. К примеру, в пяти государствах - членах ЕС им принадлежит более 40% розничного рынка.

Анализ специалистов МВФ свидетельствует о значительной роли кооперативных банков в финансовой системе. Вопреки некоторым предположениям в теоретической литературе, изучение реальной ситуации показало, что кооперативные банки демонстрируют большую финансовую устойчивость, нежели коммерческие банки. Хотя они обладают меньшей капитализацией и рентабельностью, кооперативные банки получают устойчивые доходы как в условиях нестабильности, так и в периоды нормальной рыночной конъюнктуры. В целом, обнаруживается, что кооперативные банки более устойчивы к банковским кризисам, а также характеризуются меньшей волатильностью маржи, нежели обычные коммерческие банки.

Источник: Hesse H. and Cihàk M. Cooperative Banks and Financial Stability. IMF Working Paper №2, 2007.

В России банки, принадлежащие кооперативам, могут быть наделены правом осуществления как отдельных банковских операций, так и всего комплекса банковских услуг, поскольку с момента регистрации кредитной организации он будет находиться под стандартным надзором со стороны Банка России. Стройная система кредитной кооперации от первичных кооперативов до федеральных объединений необходима для удовлетворения всевозрастающих потребностей малого предпринимательства и сельского населения в финансовых услугах.

Следует также обеспечить дальнейшее системное развитие недепозитных институтов микрофинансирования - как коммерческих, так и некоммерческих. Такие структуры, как правило, в большей степени ориентированы на предоставление финансовых услуг начинающим предпринимателям, так называемых “start – up”. Опыт Западной Европы, в частности Франции, подтверждает высокую эффективность подобного кредитования, причем в различных аспектах. Так, двадцатилетняя деятельность крупнейшей французской микрофинансовой организации – Ассоциации за право на экономическую инициативу (ADIE) показывает, что из 100% выданных start – up, под поручительство или солидарную ответственность группы, кредитов возвратность составляет около 97%; полная выплата кредита в срок наступает в 94% случаев, показатель успешности начатого бизнеса составляет 65% и показатель числа предпринимателей, отказавшихся от получения пособий по безработице после получения кредита – 80%.

Таким образом, достигается положительный эффект как для бюджета (за счет сокращения расходов на выплату социальных пособий и эффекта расширения

налоговой базы), так и в экономической и социальной сферах (за счет роста конкурентоспособности экономики и снижение уровня социальной пассивности населения).

Отдельно следует отметить, что развитие микрофинансирования во Франции и других странах ЕС долгое время сдерживалось законодательными ограничениями на максимальный размер процентной ставки и деятельность в области финансового посредничества. Это ограничивало рост МФО и не позволяло им достичь самоокупаемости. Только после отмены соответствующих ограничений, прошедшей в начале двухтысячных годов по инициативе Европейской микрофинансовой сети (EMN), МФО получили возможность для быстрого роста, привлечения внешнего капитала для финансирования своей деятельности и достижения рентабельности операций. Это также повысило заинтересованность банков в сотрудничестве с МФО и микрокредитованию в целом.

В это же время, Россия находится в лучших стартовых условиях в силу отсутствия названных ограничений, и следует принять меры для сохранения стимулирующего регулирования. Это позволит обеспечить ускоренные темпы развития микрофинансирования.

Крупные недепозитные МФО должны иметь возможность легкой трансформации в кредитные организации для обеспечения дальнейшего роста, в случае наступления дефицита доступных им источников финансирования.

10. Направления развития дистанционного обслуживания удаленных клиентов

Особое внимание на период реализации Концепции следует уделить вопросам совершенствования регулирования дистанционного банковского (финансового) обслуживания с использованием современных технологий. В настоящее время во многих развивающихся странах (например, Индии, ЮАР, Бразилии, Филиппинах, Колумбии и др.) активно применяется внеофисное банковское обслуживание. Коммерческие организации используют терминалы и мобильные телефоны для связи с клиентами в сельской местности и заключают соглашения с местными предпринимателями для совершения операций с потребителями финансовых услуг. Банковские операции с использованием средств подвижной связи получили широкое распространение из-за большого числа абонентов подвижной связи, а также из-за того, что значительная часть населения не имеет счета в банке. Для банков развитие дистанционного доступа к их услугам через розничных агентов позволяет снизить расходы на предоставление услуги и длительность очередей в офисах банков, а также выйти на новые рынки. Издержки на открытие новой точки продаж с привлечением розничного агента оцениваются в менее чем 0,5% расходов на открытие нового дополнительного офиса.

Модели внеофисного банковского обслуживания

В настоящее время в мире получили развитие две модели внеофисного банковского обслуживания. Одна из них реализуется банками с привлечением розничных агентов, других небанковских организаций. В обеих моделях используются информационные и коммуникационные технологии, такие как мобильные телефоны, дебетовые платежные карты и предоплаченные карты, а также устройства считывания с карт для передачи данных об операциях от розничных агентов клиентам или банку. Некоторые модели внеофисного обслуживания, например, интернет-банкинг и АТМ (банкоматы), следует рассматривать в качестве развития традиционного банковского обслуживания.

Развитие внеофисного банковского обслуживания позволяет в короткие сроки решить проблему доступности и обеспеченности населения розничными финансовыми услугами. Например, показателен в этом плане опыт Бразилии, где в начале 2000-х гг. только 15% населения имело доступ к банковским услугам. В 2003 г. Центральный банк Бразилии разрешил банкам привлекать агентов для проведения розничных банковских операций. Крупнейшими агентами банков стали розничные магазины, почтовые отделения, лотерейные сети и др. В результате к 2008 г. доля населения, охваченного банковским обслуживанием, возросла почти до 70%. На сегодня в каждом муниципалитете Бразилии действуют точки внеофисного доступа к финансовым услугам.

Альтернативная модель внеофисного обслуживания получила распространение на Филиппинах. В 2004 г. коммуникационная компания Globe Telecom учредила оператора мобильной связи G-cash. Он предлагает платежную услугу, не требующую наличия пластиковой карточки, однако позволяющую использовать мобильный телефон в качестве «электронного бумажника». Востребованность услуг G-cash объясняется значительным числом филиппинцев, работающих за рубежом и регулярно отправляющих денежные переводы на родину. Лишь около четверти от 93 млн. филиппинцев являются прямыми клиентами банков, однако число абонентов беспроводной связи превышает 40% населения. В результате распространения технологии G-cash возник интересный симбиоз банков и мобильного оператора. G-cash получает доходы по каждой операции за счет трафика SMS, а банки - доходы в виде комиссии при обмене валюты и другие комиссионные сборы. Сегодня посредством G-cash можно не только осуществлять внутренние и международные денежные переводы, но и погашать кредиты, получать зарплату и оплачивать счета. При этом, G-Cash сам является объектом специального надзора со стороны Нацбанка Филиппин.

В модель дистанционного обслуживания, складывающуюся на российском рынке, входят две составляющие (табл. 1):

- использование в качестве банковских агентов различных организаций, включая крупные сетевые организации, в частности, Российскую федеральную почтовую сеть (ФГУП «Почта России»), микрофинансовых организаций, мобильных и Интернет - операторов и т.д. Как правило, в такой модели предполагается, что у клиента есть банковский счет или, как минимум, что банк несет субсидиарную ответственность по операциям;
- мобильные платежи и интернет-платежи, а также розничные микроплатежи без открытия банковского счета и взаимоотношений клиента с банком. Как правило, для таких расчетов используются «де-факто» электронные деньги.

Доступность таких услуг по переводу средств особенно важна в районах, где семьи полагаются на денежные переводы от родственников, работающих в экономических центрах или, в некоторых приграничных районах, за рубежом.

Использование передовых технологий позволит снизить транзакционные издержки, создав возможности для роста и обслуживания большего числа клиентов.

Табл. 1. Матрица микрофинансовых операций и их провайдеров.

Провайдер услуги	Ведение счета	Денежный перевод без открытия счета	Сбережения	Кредит	Заем	Пластиковая карта	Счет E-money	Мобильный телефон	Интернет
Банк	⌘	⌘	⌘	⌘		⌘			⌘
Депозитно-кредитная организация			⌘*	⌘					
Кооператив			⌘	⌘					
Почта		⌘							⌘
Провайдер и оператор связи (телефон, интернет и др.)							⌘	⌘	⌘
Микрофинансовая организация					⌘				
Другие розничные агенты					⌘		⌘		

* Депозитно-кредитным организациям разрешается привлекать денежные средства во вклады только от юридических лиц.

Развитие дистанционного банковского обслуживания сопровождается рядом специфических рисков. В основном они связаны с привлекаемыми агентами. Задача органа регулирования состоит не в том, чтобы стремиться устранить эти риски путем введения ограничений на использование агентов, а в том, чтобы найти разумный баланс между выгодами и рисками, учитывая очевидные преимущества внеофисного обслуживания. Представляется необходимым возложить на банки субсидиарную ответственность за деятельность привлекаемых ими агентов. Кроме того, необходимо адаптировать меры по противодействию отмыванию преступных доходов к деятельности по оказанию дистанционных финансовых услуг. Предоставление Российской федеральной почтовой сети и другим банковским агентам возможности развивать дистанционное финансовое обслуживание требует наделения их правом идентификации клиентов для оказания кредитных, платежных и других услуг. Для этого целесообразно пересмотреть Положение ЦБ РФ № 262–П «Об идентификации кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

11. Повышение финансовой грамотности населения

Одним из направлений построения доступной финансовой системы является повышение финансовой грамотности населения. Отсутствие базовых финансовых знаний и навыков ограничивает возможности граждан по принятию правильных решений для обеспечения своего финансового благополучия. К экономическим последствиям и угрозам низкой финансовой грамотности населения на микроуровне следует отнести:

- рост числа жертв финансовых злоупотреблений,
- накопление населением избыточной кредитной задолженности,
- дефицит и неэффективное распределение личных сбережений.

На макроэкономическом уровне низкая финансовая грамотность способна привести к

- деформациям и слабому развитию финансовых рынков,
- подрыву доверия к финансовым институтам и государственной политике по их регулированию,
- дополнительной нагрузке на бюджеты всех уровней,
- снижению темпов экономического роста.

В предстоящее десятилетие потребность в качественном улучшении финансовой грамотности в нашей стране будет расти. Расширение линейки финансовых продуктов, их усложнение, повышение роли индивидуальных пенсионных накоплений делают финансовую грамотность насущной потребностью наших граждан. Кроме того, повышение финансовой грамотности может способствовать сокращению уровня бедности. Более качественные финансовые знания обеспечивают понимание гражданами налоговой политики, что в свою очередь способствует собираемости налогов, а также развитию малого и среднего предпринимательства.

Повышение финансовой грамотности является приоритетной задачей не только стран с формирующейся экономикой, но и развитых государств. В первой половине 2000-х гг. повышение финансовой грамотности наряду с финансовым образованием и защитой прав потребителей финансовых услуг было признано актуальной задачей общественного развития Комиссией Европейского Союза и Организацией экономического сотрудничества и развития. В частности, в Европе действует более 180 программ повышения финансовой грамотности населения. Наиболее успешные национальные программы были разработаны и находят реализацию в США, Великобритании, Германии и Австрии, а среди стран с формирующимся рынком – в Болгарии, Словении и Румынии.

Государственная программа повышения финансовой грамотности должна быть принята в России на федеральном уровне с модификациями на региональном уровне. Ее главной целевой аудиторией могут быть дети, а также молодые люди в возрасте до 35 лет, обладающие повышенным восприятием инноваций и склонные к обучению, посредством которых финансовые знания могут распространиться на старшее поколение. Как показывает европейский опыт, наибольшей эффективностью обладают программы повышения финансовой грамотности, основанные на школьном и высшем образовании (наиболее яркий пример - программа Financial driver's license в Австрии). Отдельную целевую аудиторию должны составлять граждане с низким доходом или без высшего образования. Повышение их финансовой грамотности может быть возложено на некоммерческие организации (профессиональные и общественные ассоциации) или ассоциации по защите прав потребителей. Акцент для данной целевой группы должен быть сделан на ежедневном управлении личным бюджетом и финансовом планировании (примеры - Stay positive в Нидерландах и MoneyHelp в Великобритании). Отдельные программы должны быть разработаны для наиболее уязвимых или неопытных социальных групп, в частности, управление финансами в молодых домашних хозяйствах.

Перспективы развития финансовых продуктов и электронных денег предполагают, что уже сегодня основной акцент в финансовом образовании должен быть сделан на Интернет. Это позволит гибко и с минимальными издержками адаптировать в нашей стране модели оказания электронных финансовых услуг. По ряду международных программ обучение через Интернет является единственным каналом повышения финансовой грамотности (например, программа Dolceta, действующая на территории ЕС) или же оно используется в комбинации с другими инструментами обучения (FSA's Consumer Communications в Великобритании). В то же время представляется необходимым опираться на возможности всех каналов передачи знаний для более широкого охвата аудитории, включая печатные издания, телевидение, радио, семинары.

Государственная программа повышения финансовой грамотности не может реализовываться только силами государственных учреждений. Ее реализация должна осуществляться в форме государственно-частного партнерства. Государство может опереться на крупных игроков рынка, имеющих долгосрочные стратегии развития, а также на региональные власти, заинтересованные в становлении местных финансовых рынков. Провайдерами программы должны выступить как организации, напрямую заинтересованные в повышении финансовой грамотности (банки, инвестиционные компании и др.), образовательные учреждения (школы и ВУЗы), специализированные информационные посредники (консультационные компании, агентства исследований), а также общественные объединения (ассоциации и союзы).

Представляется, что каждая профильная ассоциация должна взять на себя ответственность за разработку программы повышения финансовой грамотности на своем участке рынка. Примечателен в этом плане опыт Российского микрофинансового центра, который на добровольной основе проводит тренинги и семинары, способствующие решению проблемы финансовой грамотности.

Координация усилий по повышению финансовой грамотности может быть возложена на общественный совет, прототип которого представляет Координационный комитет по финансовой грамотности, образованный при участии Министерства финансов РФ. Роль государства в федеральной программе повышения финансовой грамотности должна сводиться к нескольким задачам:

- организация общественных обсуждений по теме;
- мониторинг реализации целевых и региональных программ повышения грамотности, чтобы они не сводились к рекламе и продвижению продуктов отдельных организаций и привлечению клиентов;
- сбор и анализ информации, поступающей от граждан в государственные организации, включая жалобы населения;
- совершенствование законодательства в целях борьбы с недобросовестными участниками финансового рынка;
- повышение требований к транспарентности финансовых институтов и рынка в целом, включая публичное раскрытие информации, стандартизацию и унификацию договоров.

12. Ожидаемые результаты

Реализация настоящей Концепции в сочетании с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года и стратегиями развития финансовой системы обеспечит:

- создание эффективной и конкурентоспособной системы микрофинансирования, представленной во всех регионах России и полностью охватывающей розничными финансовыми услугами население: повышение обеспеченности населения стандартным набором финансовых услуг (кредитами и депозитами) вдвое - с 1,6 до 3,8 тыс. евро на душу населения к 2012 г. (что соответствует уровню Центральной и Восточной Европы) и до 33 тыс. евро к 2020 г. (уровень Западной Европы);
- устойчивое развитие микрофинансового рынка и его инфраструктуры за счет создания целостной законодательной и регулятивной базы, обеспечивающей эффективное регулирование и надзор:
 - развитие и укрупнение кредитных кооперативов, участниками которых должны стать не менее двадцати млн. клиентов (каждый кооператив должен быть способен обслуживать тысячи клиентов, а в целом им необходимо охватывать 25% экономически активного населения России¹⁷);
 - развитие общенациональной сети специализированных микрофинансовых организаций, небанковских кредитно-депозитных организаций и их филиалов, которые должны покрывать все регионы страны и располагать ресурсами, достаточными для удовлетворения финансовых потребностей субъектов микро предпринимательства, с учетом начинающих и потенциальных предпринимателей (совокупные активы должны составить не менее \$40 млрд.);
- широкое распространение дистанционного банковского обслуживания и предоставления розничных финансовых услуг: не менее половины регулярной клиентуры мобильных операторов и аудитории интернета в России должно стать клиентами систем мобильного и интернет-банкинга в части денежных переводов и платежей;
- становление программ микрокредитования, кредитования малого бизнеса и взаимодействия с небанковскими микрофинансовыми организациями как неотъемлемой части кредитной политики крупных федеральных российских банков;
- распространение государственных программ развития микрофинансирования на все регионы Российской Федерации и не менее половины муниципальных образований районного уровня.

Реализация настоящей Концепции наряду с комплексом мер, заложенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ и Федеральном законе «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» должно обеспечить:

¹⁷ Экономически активное население — часть населения, потенциально способная участвовать в производстве материальных ценностей и оказании услуг. По методологии СНС ООН в экономически активное население включают: предпринимателей; работающих по найму; лиц, не имеющих в данный момент работы, но желающих получить её. По итогам 2007 г. численность экономически активного населения в России по данным Росстата составила 75,3 млн. человек или 53% численности населения.

- снижение затрат малого предпринимательства на преодоление административных барьеров до 3% от выручки, что будет способствовать дальнейшему развитию системы малого предпринимательства и увеличению объемов производства;
- увеличение числа малых предприятий к 2012 г. в два раза до 2 100 тыс. единиц, индивидуальных предпринимателей- в два с половиной раза – до 11 миллионов единиц.

В соответствии с поручениями Президента РФ по итогам заседания президиума Государственного совета «О преодолении административных барьеров в развитии малого бизнеса и мерах налоговой политики, направленных на стимулирование его роста» от 27 марта 2008 г. реализация настоящей Концепции должна привести к достижению следующих целевых показателей:

- доля малого бизнеса в ВВП увеличивается до 30%;
- доля занятых в малом бизнесе доводится до 30%;
- уровень бедности снизится не менее, чем в два раза.

Приложения

Табл. А. Индекс регионального развития розничных финансовых услуг, по состоянию на июнь 2008 г.

Регион	Объем финансовых услуг на душу населения, тыс. руб.	Индекс	Регион	Объем финансовых услуг на душу населения, тыс. руб.	Индекс
г.Москва	617,3	1,000	Омская область	4,2	0,007
Забайкальский край	177,4	0,287	Курская область	4,1	0,007
Амурская область	55,3	0,090	Воронежская область	3,8	0,006
Новосибирская область	43,8	0,071	Рязанская область	3,5	0,006
Самарская область	42,3	0,069	Алтайский край	3,4	0,006
Тюменская область	41,5	0,067	Ивановская область	3,2	0,005
г.Санкт-Петербург	37,3	0,060	Иркутская область	3,0	0,005
Свердловская область	31,4	0,051	Пензенская область	3,0	0,005
Республика Татарстан	26,8	0,043	Белгородская область	2,9	0,005
Костромская область	22,1	0,036	Тверская область	2,6	0,004
Хабаровский край	16,3	0,026	Республика Адыгея	2,6	0,004
Камчатский край	15,1	0,024	Республика Бурятия	2,4	0,004
Челябинская область	14,4	0,023	Смоленская область	2,2	0,004
Калининградская область	11,0	0,018	Чувашская Республика	2,0	0,003
Магаданская область	10,5	0,017	Кабардино-Балкарская Республика	2,0	0,003
Сахалинская область	10,4	0,017	Республика Северная Осетия-Алания	2,0	0,003
Вологодская область	10,0	0,016	Тульская область	2,0	0,003
Удмуртская Республика	9,4	0,015	Новгородская область	1,9	0,003
Саратовская область	9,4	0,015	Республика Дагестан	1,8	0,003
Ростовская область	9,1	0,015	Владимирская область	1,6	0,003
Приморский край	8,7	0,014	Ставропольский край	1,6	0,003
Нижегородская область	7,9	0,013	Волгоградская область	1,5	0,002
Краснодарский край	7,6	0,012	Ленинградская область	1,5	0,002
Республика Алтай	7,4	0,012	Астраханская область	1,4	0,002
Республика Коми	6,7	0,011	Ульяновская область	1,3	0,002

Регион	Объем финансовых услуг на душу населения, тыс. руб.	Индекс	Регион	Объем финансовых услуг на душу населения, тыс. руб.	Индекс
Республика Хакасия	6,7	0,011	Курганская область	1,2	0,002
Оренбургская область	6,6	0,011	Карачаево-Черкесская Республика	1,0	0,002
Республика Мордовия	6,5	0,010	Республика Калмыкия	0,9	0,001
Республика Башкортостан	6,4	0,010	Республика Тыва	0,9	0,001
Пермский край	6,3	0,010	Орловская область	0,8	0,001
Московская область	5,8	0,009	Республика Марий Эл	0,7	0,001
Томская область	5,7	0,009	Тамбовская область	0,6	0,001
Липецкая область	5,6	0,009	Псковская область	0,5	0,001
Ярославская область	5,4	0,009	Республика Карелия	0,4	0,001
Красноярский край	5,4	0,009	Республика Ингушетия	0,3	0,000
Республика Саха (Якутия)	5,4	0,009	Архангельская область	0,3	0,000
Мурманская область	4,9	0,008	Брянская область	0,2	0,000
Кемеровская область	4,9	0,008	Чеченская республика	0,0	0,000
Кировская область	4,9	0,008	Еврейская АО	0,0	0,000
Калужская область	4,2	0,007	Чукотский АО	0,0	0,000

Индекс рассчитан как отношение совокупного объема кредитов, предоставленных физическим лицам, и вкладов населения к численности населения. За единицу принято значение по г.Москве.

Источник: рассчитано по данным Банка России и Федеральной службы государственной статистики РФ.

Табл. Б. Международное сравнение развитости филиальных банковских сетей.

Страна	Число банков	Число филиалов	Численность населения, тыс.	Число филиалов на один банк	Число филиалов на 1 тыс. жителей
Испания	352	43691	40491	124,1	1,079
Кипр	40	715	792	17,9	0,903
Италия	778	45413	58145	58,4	0,781
Болгария	32	5569	7262	174,0	0,767
Франция	411	39886	60876	97,0	0,655
Бельгия	104	5882	10403	56,6	0,565
Исландия	25	164	304	6,6	0,539
Австрия	871	4279	8205	4,9	0,522
Португалия	48	5533	10676	115,3	0,518
Германия	2049	42438	82369	20,7	0,515
Люксембург	156	234	486	1,5	0,481
Швейцария	331	3495	7581	10,6	0,461
Япония	247	56361	127288	228,2	0,443
Канада	70	14324	33212	204,6	0,431
Словения	22	741	2007	33,7	0,369

США	7175	111040	303824	15,5	0,365
Дания	181	2000	5484	11,0	0,365
Греция	62	3637	10722	58,7	0,339
Польша	647	12447	38500	19,2	0,323
Финляндия	338	1646	5244	4,9	0,314
Мальта	18	114	403	6,3	0,283
Норвегия	147	1234	4644	8,4	0,266
Хорватия	33	1118	4491	33,9	0,249
Гонконг	203	1515	7018	7,5	0,216
Швеция	126	1947	9045	15,5	0,215
Сербия	37	2158	10159	58,3	0,212
Ирландия	73	879	4156	12,0	0,212
Нидерланды	140	3478	16645	24,8	0,209
Румыния	39	4470	22246	114,6	0,201
Чехия	37	1989	10220	53,8	0,195
Литва	11	689	3565	62,6	0,193
Эстония	13	247	1307	19,0	0,189
Черногория	11	124	678	11,3	0,183
Великобритания	335	10950	60943	32,7	0,180
Россия*	1080	23823	140702	22,1	0,169
Венгрия	37	1382	9930	37,4	0,139
Словакия	24	715	5455	29,8	0,131
Сингапур	115	484	4608	4,2	0,105
Армения	21	298	2968	14,2	0,100
Латвия	24	224	2245	9,3	0,100
Турция	46	6849	71892	148,9	0,095
Албания	17	294	3619	17,3	0,081

Примечание: расчеты по России включают банковские филиалы и дополнительные офисы.

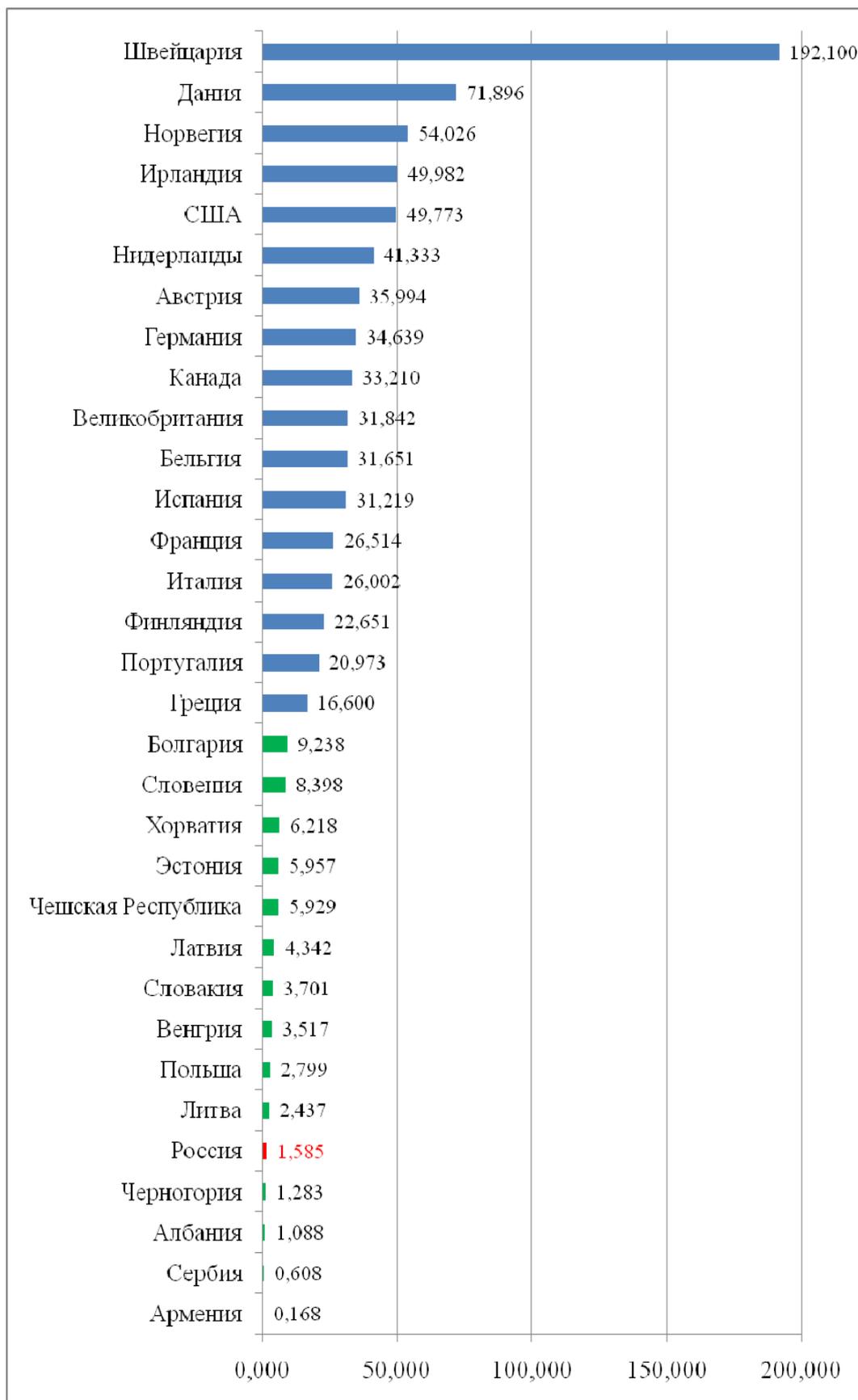
Источники: BIS Statistics on payment and settlement systems in selected countries №82, March 2008; CIA World Factbook, 2008; Statistics of European Banking Federation, 2008; Банк России.

Табл. В. Сектор кооперативных банков в Европе.

Страна	Число банков	Число клиентов, тыс.	Доля на рынке вкладов, %	Доля на рынке кредитов, %
Германия	1255	30000	15,8	11,8
Австрия	666	5100	34,9	31,1
Польша	584	10500	12,3	8,3
Италия	527	13100	30,3	26,7
Швейцария	405	3000	18,6	12,1
Кипр	293	600	22,8	21,7
Финляндия	232	4000	32,7	31,1
Нидерланды	188	9000	39,0	25,6
Венгрия	143	1000	9,9	3,6
Румыния	124	1103	1,0	0,7
Португалия	105	1200	5,0	3,0
Испания	83	9878	5,0	5,2
Франция	79	52500	43,6	45,9
Литва	59	68	1,2	0,8
Дания	25	122	0,5	0,5
Греция	16	175	0,8	1,0
Люксембург	13	120	10,0	10,0
Швеция	10	69	н.д.	н.д.
Бельгия	8	н.д.	н.д.	н.д.
Болгария	1	741	2,7	2,4
Ирландия	1	15	н.д.	н.д.
Словения	1	172	2,2	1,4
Великобритания	н.д.	н.д.	1,0	0,7

Источник: *Annual Report of European Association of Co-operative Banks, 2007.* - p. 36.

Рис. Международное сравнение обеспеченности населения розничными финансовыми услугами (отношение совокупного объема банковских вкладов граждан и кредитов физическим лицам к численности населения, тыс. евро).



Источник: Центр экономических исследований МФПА, рассчитано по данным национальных центральных банков и государственных статистических агентств.

(с) Национальное партнерство участников микрофинансового рынка, 2008

Коллектив авторов:

Мамута М.В., Емелин А.В., Моисеев Р.В., Ермилова Г.А., Томилова О.В.

Все авторские права защищены законом. Любое коммерческое использование текста или его части — возможно исключительно с письменного разрешения правообладателя. Нарушения преследуются в соответствии с законодательством и международными договорами РФ.