

Памира Сайназарова, юрист
Юридическая фирма Каликова энд Ассошиэйтс
psainazarova@k-a.kg

О МИКРОФИНАНСИРОВАНИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ПРАВОВЫЕ БАРЬЕРЫ В РАЗВИТИИ

История микрофинансирования началась в Народной Республике Бангладеш, в одной из самых бедных стран мира. Выходцем из этой страны, доктором экономических наук Мухаммадом Юнусом была разработана концепция микрокредитования. Основная идея данной концепции заключалась в том, что под низкий процент и, что примечательно без залога, выдавались небольшие кредиты для развития малого бизнеса, как правило, семейного. В 1983 году Мухаммад Юнус основывает банк «Граммин», который и стал заниматься выдачей микрокредитов гражданам Бангладеш. В 2006 году данный банк и его основатель становятся лауреатами Нобелевской премии мира *«За усилия по созданию основ для социального и экономического развития снизу»*¹.

Термин «микрофинансирование» происходит от английского слова «*Microfinance*», подразумевающее вид деятельности, связанный с оказанием финансовых услуг начинающим субъектам малого предпринимательства. Оно призвано обеспечить более свободный доступ к источникам финансирования бедным слоям населения, тем самым предоставить им возможность начать с нуля свой собственный бизнес². Микрофинансирование ставит перед собой следующие цели: предоставление доступных финансовых услуг для преодоления бедности, повышение уровня занятости, содействие развитию предпринимательства и социальной мобилизации населения.

В настоящей статье были проанализированы некоторые аспекты законодательства Кыргызской Республики (далее - КР) в сфере микрофинансирования, в том числе освещены текущие проблемы данной отрасли. За весь период своего становления и развития микрофинансовый сектор Кыргызстана достиг значительных результатов. Кыргызстан стал первой страной в Центральной Азии, где были приняты законы КР «О микрофинансовых организациях в Кыргызской Республике» (23 июля 2002 года) и «О кредитных союзах» (28 октября 1999 года). В целом можно отметить, что в стране создана полноценная правовая база для регулирования микрофинансовой деятельности, и все же есть необходимость пересмотра и совершенствования законодательной базы. К сожалению, очевидно, что национальное законодательство не развивается так же стремительно, как микрофинансовый сектор.

ОБ УЧАСТНИКАХ МИКРОФИНАНСОВОГО РЫНКА

Первые микрофинансовые организации (далее – МФО) в Кыргызстане появились при поддержке международных доноров. Так, одной из первых начала свою деятельность микрофинансовая компания «ФИНКА» (1995 год). На сегодняшний день

1 http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/grameen.html

2 ru.wikipedia.org/wiki/Микрофинансирование

микрофинансовый рынок Кыргызстана характеризуется большим разнообразием участников, осуществляющих микрофинансирование. По данным Национального банка КР на 31 октября 2013 года в КР действуют 4 микрофинансовых компаний (далее - МФК), 212 микрокредитных компаний (далее - МКК), 65 микрокредитных агентств (далее - МКА), 155 кредитных союзов (далее - КС), из них 12 КС, обладают правом привлечения вкладов (депозитов) от своих участников³.

Ниже приведена таблица с общим описанием различий видов микрофинансовых институтов в КР:

Виды	Организационно-правовая форма	Учредители	Минимальный размер уставного капитала	Другие отличительные черты
МФК	открытое акционерное общество, закрытое акционерное общество	Об особенностях требований предъявляемых к учредителям МФК более подробно ниже.	<p><i>Для действующих МФК:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 млн. сомов - для МФК, не осуществляющих операции по приему срочных вкладов; - 50 млн. сомов - для МФК, осуществляющих операции по приему срочных вкладов; <p><i>Для новых МФК:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 50 млн. сомов - для МФК, не осуществляющих операции по приему срочных вкладов; - 100 млн. сомов - для МФК, осуществляющих операции по приему срочных вкладов. 	могут (при наличии соответствующей лицензии) привлекать срочные вклады от физических и юридических лиц
МКК	любая организационно-правовая форма, предусмотренная для коммерческой организации	юридические и физические лица, участие которых не запрещено законодательством КР, независимо от места регистрации юридических лиц и места жительства или гражданства	<p><i>Для действующих МКК:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - не имеющих филиалы, должен составлять не менее 50 тыс. сомов; - имеющих филиалы, должен составлять не менее 100 тыс. сомов. <p><i>Для новых МФК:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - не менее 5 млн. сомов 	
МКА	любая организационно-правовая форма, предусмотренная для коммерческой организации	юридические и физические лица, участие которых не запрещено законодательством КР, независимо от места регистрации юридических лиц и места жительства или гражданства	законодательством КР не установлен минимальный	МКА не могут распределять

³ <http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1467&lang=RUS>

	о-правовая форма, предусмотренная для некоммерческой организации (за исключением политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций)	физических лиц.	размер уставного капитала для МКА, поскольку по своей форме оно является некоммерческой организацией.	прибыль между своими участниками и направляют ее на реализацию уставных целей
КС	кооператив	образуется из 10 и более физическими лицами-резидентами КР, которые: 1) близки по роду занятий или профессий или имеют общего работодателя; или 2) проживают в одном или нескольких близлежащих населенных пунктах либо в одном районе ⁴ .	- для кредитных союзов, не обладающих лицензией на право привлечения депозитов - не менее 30 тыс. сомов; - для кредитных союзов, обладающих лицензией на право привлечения вкладов (депозитов) от участников кредитного союза - не менее 500 тыс. сомов.	КС оказывают помощь своим участникам (членам) путем слияния личных сбережений участников КС и их использования для взаимного кредитования

В целях координации своей деятельности, защиты и представления общих интересов, а также выполнения совместных проектов, участники микрофинансового рынка создали свои объединения. Так, в 2005 году была создана Ассоциация микрофинансовых организаций (далее - АМФО)⁵. Миссия АМФО - создание и поддержка благоприятной среды, усиление потенциала микрофинансового сектора Кыргызстана. В 2007 году был учрежден **Национальный союз кредитных союзов и кооперативов в КР**⁶.

⁴ Согласно пункту 4 статьи 11 Закона КР «О кредитных союзах» участниками кредитного союза, помимо физических лиц, могут быть юридические лица-резиденты КР в форме крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов. При этом участником кредитного союза не может быть другой кредитный союз.

⁵ <http://amfi.kg/>

⁶ <http://credit-unions.kg>

О создании МФО

Законодательство КР содержит довольно либеральные нормы для создания МФО, что имеет свои плюсы и минусы. Неоспоримым плюсом является создание здоровой конкуренции на рынке, что приводит к более доступным и качественным продуктам микрофинансирования. Но количественный показатель оказался не равным качественному: деятельность многих МФО на деле оказывается нерентабельным. В этой связи многие эксперты не раз высказывали свои предложения об увлечении уставного капитала для новых участников микрофинансового рынка. Установление более высоких параметров для входа на рынок позволит создать конкурентоспособные компании, а также выявить их кредитоспособность. Но увеличение размера первоначального уставного капитала вряд ли полностью решит проблему нерентабельности деятельности МФО. Думается, что большей эффективности можно добиться посредством увеличения возможностей для инвестирования в развитие сектора, в том числе нижеуказанным путем.

В связи с тем что, по сравнению с другими участниками микрофинансового рынка МФК может осуществлять широкий спектр финансовых услуг, для них законодательством установлены более строгие требования, в частности для учредителей и акционеров. Так, в соответствии со статьей 13 закона КР «О микрофинансовых организациях в Кыргызской Республике» учредителями и акционерами МФК могут быть физические и юридические лица - резиденты или нерезиденты КР при условии, что доля юридического лица в совокупности с долей любого другого юридического лица, контролирующего его, контролируемого им или находящегося под общим с ним контролем, не превышает 20 процентов голосующих акций МФК⁷.

Можно предположить, что подобное ограничение 20 процентами долей участия одного акционера в капитале МФК было введено законодателем с целью снижения риска кредитного портфеля и обеспечения структуры управления, соответствующей корпоративным принципам. Но думается, что законодательная база должна отвечать долгосрочным потребностям рынка, учитывая, что донорское финансирование постепенно уменьшается. Поэтому увеличение максимально допустимой доли участия в капитале МФК и более либеральные нормы по отношению к иностранному участию в собственности, может обеспечить благоприятный инвестиционный климат в данном секторе.

О ПРЕОБРАЗОВАНИИ МФО

Как описано выше в таблице, микрофинансирование может осуществляться как коммерческими, так и некоммерческими организациями. Данное обстоятельство создает трудности при преобразовании из одной формы МФО в другую. Так, МКА не смогут преобразовываться из некоммерческой организации в коммерческую (МКК или МФК). Поэтому они вынуждены учреждать новое юридическое лицо для передачи своих активов. Подобная передача кредитного портфеля является трудоемкой, длительной и недешевой

⁷ Данное ограничение не распространяется на юридическое лицо, занимающееся банковской и/или финансовой деятельностью, а также на иностранную некоммерческую организацию, при соответствии требованиям Национального банка КР.

процедурой. Нужно отметить, что не только процедура преобразования, но и в целом блок вопросов, касающихся реорганизации МФО (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) не получил должного регулирования в законодательстве. Подобные пробелы приводят к тому, что участникам микрофинансового рынка приходится самим находить механизмы решения проблемы, чтобы сохранить баланс между защитой собственных интересов и не нарушения соответствующих норм законодательства. Очевидно, что должны быть созданы возможности для трансформации МФО для их дальнейшего эволюционного роста.

К слову о преобразованиях МФО, новеллой в кыргызском законодательстве явились положения, позволяющие МФК и МКК преобразоваться в банк⁸. Так, в для МФК и МКК, намеревающихся преобразоваться в банк, установлены следующие требования:

- 1) иметь организационно-правовую форму акционерного общества;
- 2) располагать уставным капиталом в размере не менее 600 млн. сомов;
- 3) осуществлять деятельность в качестве микрофинансовой организации не менее пяти лет;
- 4) не иметь в течение последних двух лет каких-либо мер и санкций, примененных со стороны Национального банка;
- 5) выполнять все экономические нормативы и другие требования, установленные Национальным банком для действующих банков;
- 6) иметь заключение независимой аудиторской компании, подтверждающее достоверность финансовой отчетности МФК/МКК на дату подачи ходатайства о выдаче предварительного разрешения на получение банковских лицензий.

Безусловно, такие нововведения в законодательстве отвечают потребностям рынка, поскольку на рынке уже есть МФО, клиентская база, кредитный портфель, кадровый потенциал, материально-технические ресурсы, которых могут позволить выйти им на другой уровень развития.

ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ КРЕДИТА

Как известно, одним из принципов кредитования (в том числе микрокредитования) является обеспеченность выданного кредита. В марте 2005 года вступил в силу Закон КР «О залоге», регулирующий правовые отношения, связанные с залоговым обеспечением. Несмотря на то, что принятие данного закона упростило определённые процедуры, связанные с оформлением залога и его реализацией, на сегодняшний день остается много нерешенных вопросов.

В настоящее время оформление залога – это процедура, сопровождающаяся наличием большой очереди в нотариальных конторах и требующая немалых денежных и временных издержек. Приведу основные стадии оформления договора залога недвижимого имущества:

1. сбор необходимого перечня документов для оформления залога, в том числе получение заемщиком справки в управлении по кадастру и регистрации прав на

⁸ Раздел 9 Положения о лицензировании деятельности банков в редакции постановления Правления Национального банка от 27 июля 2011 года.

- недвижимое имущество (далее – Госрегистр) об отсутствии обременений/ограничений на недвижимое имущество;
2. нотариальное удостоверение сделки у нотариуса (можно удостоверить как у государственного, так и у частного нотариуса. В последнем случае финансовые и временные затраты заемщика увеличиваются);
3. наложение запрещения на предмет залога в соответствующей государственной нотариальной конторе;
4. регистрация договора залога в Госрегистре.

Возможно, следующее предложение покажется многим кардинальным, но, в целях оптимизации процессов оформления залога думается, что можно было бы отменить нотариальное удостоверение договора залога. В случае оформления договора залога в Госрегистре, из четырех перечисленных стадий осталась бы только одна – регистрация договора залога в Госрегистре. Кроме этого, процедура, связанная со снятием запрещения также упростилась бы – только снятие запрещения в Госрегистре. Тем более что в национальном законодательстве и правоприменительной практике уже внедрены изменения, относительно порядков оформления договоров купли-продажи, дарения, других договоров отчуждения имущества – их можно удостоверить в Госрегистре, минуя при этом нотариальные конторы.

О РЕГИСТРАЦИИ ЗАЛОГА ДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА

Согласно требованию Закона КР «О залоге» все залоги движимого имущества (кроме закладов), обеспечивающие обязательства в сумме свыше 300 расчетных показателей, подлежат обязательной регистрации в залоговой регистрационной конторе (далее - ЗРК)⁹.

Размер расчетного показателя с 1 января 2006 года установлен в сумме 100 сомов в месяц¹⁰. Это означает, что при выдаче кредита на сумму больше 30 000 сомов, залог движимого имущества, обеспечивающий данный кредит, в обязательном порядке должен быть зарегистрирован в ЗРК.

Нужно сказать, что данное требование отвечает только интересам государства, поскольку немалые деньги поступают в казну в виде госпошлин. А что касается интересов кредитора и заемщика, данная норма только приводит к удорожанию кредита для заемщика и создает кредитору дополнительный правовой барьер для кредитования.

Ранее (до вступления Закона КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О залоге" от 17 декабря 2008 года за №265) регистрация залога движимого имущества в ЗРК являлась добровольной процедурой, и осуществлялась только в целях надления залогодержателя приоритетным правом удовлетворения своих требований перед другими кредиторами, которые не имеют предшествующего зарегистрированного залога, а также в отношении третьих лиц.

О ВНЕСУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ ОБРАЩЕНИЯ ВЗЫСКАНИЯ НА ЗАЛОЖЕННОЕ ИМУЩЕСТВО

⁹ Абзац 1 пункта 1 статьи 21 Закона КР «О залоге» от 12 марта 2005 года N 49;

¹⁰ Постановление Жогорку Кенеша КР «Об утверждении размера расчетного показателя» от 15 июня 2006 года.

Внесудебный порядок обращения взыскания на предмет залога (предложенный еще в утратившем силу Законе КР «О ипотеке» от 25 мая 1999 года) вызвал много споров и непониманий на практике. Данный правовой институт был введен в качестве альтернативного порядка взыскания заложенного имущества, поскольку судебный порядок взыскания, как правило, требует много времени и финансовых затрат. А последние в свою очередь не могут не влиять на уровень и условия кредитования.

В настоящее время Жогорку Кенеш рассматривает законопроект, который предлагает внести изменения в Закон КР «О залоге» от 12 марта 2005 года. Депутаты, инициировавшие принятие данного законопроекта, предлагают исключить внесудебный порядок обращения взыскания на предмет залога, если его предметом выступает единственное жилье залогодателя. Конечно, данный законопроект носит социально ориентированный характер и призван защитить права на жилье залогодателя и членов его семьи. Но необходимо учитывать, что принятие данного законопроекта приведет к тому, что финансово-кредитные организации прекратят или ограничат выдачу кредитов под залог единственного жилья физическим лицам. А единственное жилье имеют в основном средний класс и редко люди, имеющие небольшой доход. Соответственно, принятие данного законопроекта может косвенно содействовать увеличению разницы в доходах между бедными и богатыми, так как к источникам финансирования смогут беспрепятственно получать доступ только состоятельные люди.

Внесудебный порядок обращения взыскания на предмет залога апробирован во многих странах и является эффективным инструментом финансово-кредитных учреждений в отношении недобросовестных заемщиков при возврате заемных средств. Финансово-кредитные учреждения заинтересованы лишь в возврате кредитов (по крайней мере, те которые работают на принципах добросовестного и ответственного финансирования), и взыскание заложенного имущества применяется лишь как крайняя мера в отношении недобросовестных заемщиков.

В ЗАКЛЮЧЕНИИ

Как было сказано выше, микрофинансирование это - эффективный инструмент преодоления бедности и активизации предпринимательского потенциала людей, не имеющих доступ к источникам финансирования. Для его дальнейшего развития и процветания у нас в стране должны быть созданы все необходимые условия, и в первую очередь законодательная база, которая отвечает потребностям данного рынка.

Основатель концепции микрофинансирования Мухаммад Юнус говорил: «Бедность отнимает у человека все права». Действительно, политическую свободу можно обрести только после обретения экономической свободы. Поэтому развитие микрофинансирования важно не только с точки зрения роста экономического благосостояния населения, но и с точки зрения демократического развития государства, когда каждый человек в полной мере сможет реализовывать все свои права и защитить свои интересы.

Декабрь 2013 года