

Д. А. Вавулин, В. Н. Федотов

КОММЕНТАРИЙ
К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ
«О МИКРОФИНАНСОВОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
И МИКРОФИНАНСОВЫХ
ОРГАНИЗАЦИЯХ»

- особенности правового положения
- особенности деятельности
- порядок присвоения статуса
- особенности государственного контроля и надзора
- судебная практика

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Денис Вавулин

**Комментарий к Федеральному
закону от 2 июля 2010 г. №151-
ФЗ «О микрофинансовой
деятельности и микрофинансовых
организациях» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2013

Вавулин Д. А.

Комментарий к Федеральному закону от 2 июля 2010 г. №151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (постатейный) / Д. А. Вавулин — «Юстицинформ», 2013

ISBN 978-5-7205-1200-2

В настоящем издании представлен полный текст и постатейный комментарий к Федеральному закону от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» – специальному законодательному акту, регулирующему на основании Гражданского кодекса РФ микрокредитование и деятельность микрофинансовых организаций. Подробно рассмотрены правовые основы микрокредитования, особенности получения статуса микрофинансовой организации, прав, обязанности таких организаций и их клиентов. При этом авторы стремились показать, в чем заключается значение той или иной нормы, как понимать значение употребляемых в норме понятий, какие нормативные акты должны применяться в процессе реализации комментируемого законодательного акта. Нормы Федерального закона «О микрофинансовых организациях и микрофинансовой деятельности» проанализированы в их взаимосвязи с нормами Гражданского кодекса РФ, Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», Федерального закона «О некоммерческих организациях» и др. Издание адресовано руководителям и работникам микрофинансовых организаций, руководителям малых и микропредприятий, физическим лицам, в том числе предпринимателям без образования юридического лица, преподавателям, студентам и аспирантам юридических и экономических высших учебных заведений и др.

ISBN 978-5-7205-1200-2

© Вавулин Д. А., 2013

© Юстицинформ, 2013

Содержание

Предисловие	6
Принятые сокращения	8
Комментарий	10
Глава 1	11
Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона	11
Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе	14
Конец ознакомительного фрагмента.	20

Денис Александрович Вавулин, Вячеслав Николаевич Федотов Комментарий к Федеральному закону от 2 июля 2010 г. № 151- ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (постатейный)

Предисловие

За последние десять лет микрофинансирование, осуществляемое некредитными финансовыми институтами, стало одним из важнейших элементов финансовой системы России.

На начало 2009 г. в стране таких микрофинансовых организаций насчитывалось 2750 (в 2003 г. – 150). Их кредитный портфель вырос в 10 раз – до 22,7 млрд руб. (на 1 января 2010 г.), а средний размер кредита составил 4,5 тыс. долл. Именно таков спрос на кредитные ресурсы в регионах со стороны микро- и малых предприятий (70 % малого предпринимательства – микробизнес, с числом работающих до 15 человек) и физических лиц.

Такая динамика развития сферы микрофинансовых услуг, а также спрос на них со стороны малого бизнеса потребовали законодательного закрепления и специальной регламентации микрофинансовой деятельности в законодательстве РФ. Это, с одной стороны, должно способствовать дальнейшему развитию финансового рынка, а с другой – созданию высокодинамичной и эффективной системы кредитования малых предприятий для дополнительного стимулирования производства и распределения товаров и услуг, а также для оказания помощи начинающим предпринимателям в приобретении опыта получения прибыли и накоплении капитала. Последнее особо актуально в кризисных условиях, хотя сектор малого бизнеса в условиях кризиса показал достаточно хорошую финансовую устойчивость, сохранив при этом платежеспособность.

Поэтому не случайно, что п. 95 Плана действий по реализации Программы антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г., утвержденной Председателем Правительства РФ В. В. Путиным (от 19 июня 2009 г. № 2802п-П13), предусматривал необходимость формирования законодательной основы микрофинансовой деятельности, а именно – разработку проекта федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

Указанный законопроект разрабатывался в целях обеспечения создания правовых основ деятельности микрофинансовых организаций и определения особенностей указанной деятельности, порядка и условий предоставления микрозаймов, порядка создания, деятельности и реорганизации микрофинансовых организаций, а также прав и обязанностей федерального органа исполнительной власти, к компетенции которого относится осуществление функций по контролю в сфере микрофинансирования.

Федеральный закон от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» был принят ГД ФС РФ 18 июня 2010 г., одобрен СФ 23 июня 2010 г., подписан Президентом РФ 2 июля 2010 г. и вступил в силу с 4 января 2010 г.

Институализация микрофинансовых организаций, которая стала возможной после вступления в силу названного законодательного акта, создаст большие возможности для развития финансовой инфраструктуры в малых городах и населенных пунктах страны, что в конечном итоге должно повысить качество предпринимательской среды и уровень жизни населения. Это является главной целью Федерального закона от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях».

В настоящем издании представлен полный текст и постатейный комментарий к Федеральному закону от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» – специальному законодательному акту, регулиющему на основании Гражданского кодекса РФ микрокредитование и деятельность микрофинансовых организаций. Подробно рассмотрены правовые основы микрокредитования, особенности получения статуса микрофинансовой организации, прав, обязанности таких организаций и их клиентов.

Нормы Федерального закона «О микрофинансовых организациях и микрофинансовой деятельности» проанализированы в их взаимосвязи с нормами Гражданского кодекса РФ, Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», Федерального закона «О некоммерческих организациях» и др.

Издание адресовано руководителям и работникам микрофинансовых организаций, руководителям малых и микропредприятий, физическим лицам, в том числе предпринимателям без образования юридического лица, и др.

Принятые сокращения

Нормативные акты

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г.

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

Закон № 151-ФЗ – Федеральный закон от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»

Закон «О кредитных историях» – Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях»

Закон «О банках и банковской деятельности» – Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»

Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» – Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»

Закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» – Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» – Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»

Закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» – Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»

Закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ – Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»

Закон «О рынке ценных бумаг» – Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»

Закон «Об акционерных обществах» – Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»

Закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» – Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»

Закон «О кредитной кооперации» – Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»

Закон «О ломбардах» – Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 196-ФЗ «О ломбардах»

Закон «О жилищных накопительных кооперативах» – Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах»

Закон «О некоммерческих организациях» – Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

Закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» – Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»

Закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» – Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»

Закон «О взаимном страховании» – Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 286-ФЗ «О взаимном страховании»

Закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» – Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»

Закон «О Правительстве Российской Федерации» – Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

Закон «Об информации, информатизации и защите информации» – Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»

Закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» – Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»

Закон «О негосударственных пенсионных фондах» – Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»

ЖК РФ – Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

Официальные издания

БНА – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти

ПГ – «Парламентская газета»

РГ – «Российская газета»

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

Государственные органы

Банк России – Центральный банк Российской Федерации

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации

Росфинмониторинг – Федеральная служба по финансовому мониторингу

**Комментарий
к ФЗ № 151-ФЗ «О микрофинансовой
деятельности и микрофинансовых организациях»**

Принят Государственной Думой 18 июня 2010 года Одобрен Советом Федерации 23 июня 2010 года

Глава 1 Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы осуществления микрофинансовой деятельности, определяет порядок государственного регулирования деятельности микрофинансовых организаций, устанавливает размер, порядок и условия предоставления микрозаймов, порядок приобретения статуса и осуществления деятельности микрофинансовых организаций, а также права и обязанности уполномоченного органа в сфере микрофинансовой деятельности.

1. В комментируемой статье определен предмет регулирования Закона № 151-ФЗ¹, т. е. наиболее общие группы вопросов, которые включены в сферу его действия.

2. Предваряя рассмотрение предмета применения Закона № 151-ФЗ, отметим, что в тексте комментируемого законодательного акта отсутствует указание на его цель.

Вместе с тем справедливости ради укажем, что с точки зрения правил юридической техники описание цели федерального закона в его тексте не является строго обязательным. Тем не менее указание конкретной цели федерального закона в его тексте достаточно широко распространено в отечественном законодательстве. Среди российских законов, имеющих определенную прописанную цель, можно назвать:

Закон «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком»²;

Закон «О страховании вкладов физических лиц в банках РФ»³;

Закон «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»⁴;

Закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»⁵;

Закон «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков»⁶;

Закон «О кредитных историях»⁷ и др. В качестве противоположного примера, когда в федеральном законе не оговаривается его цель, можно привести Закон «О рынке ценных бумаг», являющийся основным нормативно-правовым актом, регулирующим отечественный фондовый рынок. Нет указания на цель и в Законе «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», а также в целом ряде других федеральных законов.

¹ СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3435; РГ. 2010. № 147; ПГ. 2010. № 36.

² РГ. 2010. № 168; СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.

³ РГ. 2003. № 261; СЗ РФ. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029; ПГ. 2003. № 242-243.

⁴ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3232; РГ. 2004. № 170.

⁵ СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163; РГ. 1999. № 46.

⁶ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3618; РГ. 2009. № 132.

⁷ СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 44; РГ. 2005. № 2; ПГ. 2005. № 9.

В то же время формулирование цели закона совершенно необходимо на стадии разработки концепции законопроекта, так как это способствует уходу разработчиков закона от ложных целей. Бесспорно, что целью любого закона может быть только разрешение соответствующей общественно значимой проблемы.

Применительно к Закону № 151-ФЗ такой проблемой является отсутствие базового федерального законодательства, регулирующего микрофинансовую деятельность, что сдерживало развитие рынка микрофинансирования, а в ряде случаев и ставила под сомнение легитимность деятельности ряда его институтов, прежде всего организаций, не являющихся кредитными. Нередко такие организации и их руководители обвинялись в осуществлении незаконной банковской деятельности, поскольку они осуществляли кредитование, являющееся одним из направлений деятельности кредитных организаций (банковских и небанковских).

Таким образом, по нашему мнению, основной целью принятия Закона № 151-ФЗ является легитимизация микрофинансовой деятельности и функционирования микрофинансовых организаций.

3. Возвращаясь же к рассмотрению предмета регулирования Закона № 151-ФЗ, отметим, что вообще предмет регулирования любого законодательного акта – это наиболее общие группы вопросов, которые включены в сферу его действия.

Как следует из статьи 1 Закона № 151-ФЗ, в общей сложности групп вопросов, составляющих его предмет, шесть, в том числе:

1) правовые основы осуществления микрофинансовой деятельности. Этому вопросу полностью посвящена статья 3 главы 1 Закона № 151-ФЗ (см. комментарий к статье 3 Закона № 151-ФЗ);

2) порядок государственного регулирования деятельности микрофинансовых организаций. Этот вопрос регламентируют нормы главы 4 Закона № 151-ФЗ, а именно статьи 14 – 16 (см. комментарий к статьям 14 – 16 Закона № 151-ФЗ);

3) порядок и условия предоставления микрозаймов, а также их размер. Эти вопросы регламентирует ряд статей главы 3 Закона № 151-ФЗ (см. комментарий к соответствующим статьям Закона № 151-ФЗ);

4) порядок приобретения статуса микрофинансовой организации. Этот вопрос регулируется нормами статьи 5 главы 2 Закона № 151-ФЗ (см. комментарий к статье 5 Закона № 151-ФЗ);

5) порядок осуществления деятельности микрофинансовых организаций. Этому вопросу посвящена глава 3 Закона № 151-ФЗ (см. комментарий к статьям 8 – 13 Закона № 151-ФЗ);

6) права и обязанности уполномоченного органа в сфере микрофинансовой деятельности. Основные права и обязанности уполномоченного органа определены в статьях 4, 5, 6, 14 и других статьях Закона № 151-ФЗ (см. комментарий к соответствующим статьям Закона № 151-ФЗ).

4. Рассматривая предмет регулирования Закона № 151, необходимо отметить, что его положениями обеспечиваются:

1) защита прав и законных интересов добросовестных участников микрофинансового рынка и получателей микрофинансовых услуг (потребителей);

2) определение принципов, форм, методов и ограничений участия государства в регулировании отношений, складывающихся между субъектами рынка, а также субъектами рынка и государством;

3) содействие повышению прозрачности и инвестиционной привлекательности микрофинансовых организаций и развитию инфраструктуры рынка.

Также Закон № 151-ФЗ, формируя условия для защиты законных прав и интересов микрофинансовых организаций, потребителей их услуг и инвесторов, устанавливает ограничения для деятельности микрофинансовых организаций.

5. Необходимо отметить, что из предмета регулирования Закона № 151-ФЗ исключена микрофинансовая деятельность юридических лиц, которые являются:

1) кредитными организациями. В соответствии со статьей 1 Закона «О банках и банковской деятельности»⁸ кредитная организация – юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Банка России имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные указанным законодательным актом.

Как следует из смысла статьи 1 Закона «О банках и банковской деятельности», кредитные организации могут быть двух типов – банк и небанковская кредитная организация.

Банк – кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Небанковская кредитная организация – кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные Законом «О банках и банковской деятельности»;

2) кредитными кооперативами. Согласно статье 1 Закона «О кредитной кооперации»⁹ кредитный кооператив – добровольное объединение физических и (или) юридических лиц на основе членства и по территориальному, профессиональному и (или) иному принципу в целях удовлетворения финансовых потребностей членов кредитного кооператива (пайщиков);

3) ломбардами. Как следует из статьи 2 Закона «О ломбардах»¹⁰, ломбард – специализированная коммерческая организация, основными видами деятельности которой являются предоставление краткосрочных займов гражданам и хранение вещей;

4) жилищными накопительными кооперативами. Как установлено в статье 2 Закона «О жилищных накопительных кооперативах»¹¹, жилищный накопительный кооператив – потребительский кооператив, созданный как добровольное объединение граждан на основе членства в целях удовлетворения потребностей членов кооператива в жилых помещениях путем объединения членами кооператива паевых взносов.

Перечисленные выше организации также вправе осуществлять микрофинансовую деятельность. Однако этот аспект их деятельности регулируется не Законом № 151-ФЗ, а законодательством РФ, регулирующим их деятельность, то есть Федеральными законами, перечисленным выше (часть 3 статьи 3 Закона № 151-ФЗ).

Вместе с тем следует отметить, что микрофинансовые структуры, деятельность которых регулируется Законом № 151-ФЗ, и иные структуры, осуществляющие микрофинансовую деятельность (банки, ломбарды, кредитные кооперативы и т.д.) в сфере микрофинансирования не конкуренты, а скорее партнеры. На рынке услуг микрофинансирования они призваны органично дополнять друг друга. Об устойчивом сосуществовании различных форм финансовых посредников на рынке возвратного финансирования малого бизнеса свидетельствует и опыт других стран Европы и США.

6. Обращает на себя внимание тот факт, что Закон № 151-ФЗ в отличие от ряда других законодательных актов, например Закона «О кредитных историях»¹², не включает отдельную

⁸ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; ПГ. 1996. № 27.

⁹ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3627; ПГ. 2009. № 136.

¹⁰ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3992; ПГ. 2007. № 164; ПГ. 2007. № 99-101.

¹¹ ПГ. 2004. № 292; СЗ РФ. № 1 (часть I). Ст. 41; ПГ. 2005. № 7-8.

¹² СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 44; ПГ. 2005. № 2; ПГ. 2005. № 9.

статью, посвященную установлению сферы его регулирования, ограничиваясь только определением своего предмета.

В этой связи укажем, что обычно сферу действия законодательного акта составляют общественные отношения, возникающие между субъектами в связи и по поводу предмета регулирования, урегулированные соответствующим законодательным актом.

В статье, определяющей сферу регулирования законодательного акта, законодателю необходимо четко определить круг общественных отношений, которые урегулированы законом, поскольку если сфера правового регулирования окажется слишком сужена, то у правоприменителей не будет возможности использовать имеющиеся правовые средства для упорядочения складывающихся общественных отношений в данной сфере. В случае же если сферу правового регулирования законодатель неоправданно расширит, особенно за счет установления централизованного государственно-властного управления данным сектором финансового рынка, то создадутся условия для ущемления свободной конкуренции и сокращения прав субъектов предпринимательской деятельности.

Поэтому, а также в связи с бурным развитием общественных отношений в сфере микрофинансирования законодатель не стал нормативно ограничивать сферу правового регулирования комментируемого законодательного акта, а указал только основные группы общественных отношений, составляющие предмет его правового регулирования.

Кроме того, как правило, статья такого рода не носит какого-либо практического характера, а ее значение состоит лишь в перечислении отношений, которые могут возникнуть между субъектами в процессе применения законодательного акта.

Нам представляется, что именно в связи с вышеизложенным законодатель не счел нужным включать статью, определяющую сферу регулирования комментируемого Закона, в его текст.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) микрофинансовая деятельность – деятельность юридических лиц, имеющих статус микрофинансовой организации, а также иных юридических лиц, имеющих право на осуществление микрофинансовой деятельности в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона, по предоставлению микрозаймов (микрофинансирование);

2) микрофинансовая организация – юридическое лицо, зарегистрированное в форме фонда, автономной некоммерческой организации, учреждения (за исключением бюджетного учреждения), некоммерческого партнерства, хозяйственного общества или товарищества, осуществляющее микрофинансовую деятельность и внесенное в государственный реестр микрофинансовых организаций в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом;

3) микрозаем – заем, предоставляемый займодавцем заемщику на условиях, предусмотренных договором займа, в сумме, не превышающей один миллион рублей;

4) договор микрозайма – договор займа, сумма которого не превышает сумму, установленную пунктом 3 настоящей части;

5) уполномоченный орган – федеральный орган исполнительной власти, определяемый Правительством Российской Федерации.

(п. 5 в ред. Федерального закона от 30.11.2011 № 362-ФЗ)

2. Используемые в настоящем Федеральном законе понятия и термины гражданского и других отраслей законодательства Российской Федерации применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства Российской Федерации.

1. Как следует из названия статьи 2 Закона № 151-ФЗ, в ней определен понятийный аппарат, который применяется для целей комментируемого законодательного акта.

2. Прежде чем рассматривать понятийный аппарат, который используется в Законе № 151-ФЗ, отметим, что по общему правилу юридической техники определения понятий (предписания-дефиниции) включаются в законодательные акты в двух следующих случаях:

1) когда юридический (правовой) термин сформирован с использованием специальных слов – редких либо малоупотребительных иностранных слов, а также переосмысленных общеупотребительных слов;

2) когда правовое понятие формируется из слов, позволяющих неоднозначно истолковывать его смысл, порождающих разнообразные смысловые ассоциации.

В части 2 статьи 2 Закона № 151-ФЗ установлена норма, согласно которой все понятия и термины из гражданского законодательства и других отраслей законодательства РФ, применяемые в Законе № 151-ФЗ, не носят специального характера и соответственно не имеют приоритета при их толковании.

Таким образом, в Законе № 151-ФЗ они применяются именно в том значении, в каком используются в других отраслях законодательства РФ.

Вместе с тем следует отметить, что в статье 2 Закона № 151-ФЗ используются понятия, которые не определены в других законодательных актах гражданского законодательства и других отраслей законодательства РФ.

3. Одним из таких понятий является понятие микрофинансовой деятельности, представленное в пункте 1 части 1 статьи 2 Закона № 151-ФЗ.

В этой связи прежде всего отметим, что в мировой практике существуют несколько подходов к определению понятия «микрофинансовая деятельность» или «микрофинансирование».

Изначально под микрофинансированием (англ. – microfinance) понимались услуги по выдаче небольших по объемам займов (микрозаймов) лицам, которым по тем или иным причинам ограничен доступ к традиционному банковскому кредиту (в силу удаленности населенного пункта, малых объемов запрашиваемого кредита, отсутствия кредитной истории, небольшого размера предприятия и т.п.).

Теперь под микрофинансированием понимаются не только собственно выдача микрозаймов, но и программы сбережения денег, страхование, лизинг, денежные переводы и платежи и др. (по классификации ООН – до 300% от показателя ВВП/на душу населения).

Микрофинансирование выполняет несколько важных социально-экономических функций.

Во-первых, оно предоставляет возможность широким слоям населения реализовать предпринимательскую инициативу, помогая гражданам сначала открыть собственное дело, став предпринимателями, а затем развить его в микро– и малый бизнес и т.д.

Во-вторых, за счет предоставления потребительских займов микрофинансирование повышает покупательную способность и уровень жизни населения, причем наиболее социально незащищенной ее части (пенсионеры, студенты, курсанты и т.п.). В отличие от микрокредитования традиционные технологии банковского кредитования, как правило, не позволяют масштабировать работу с данными категориями клиентов.

В-третьих, распространение микрофинансирования позволяет также снизить теневую составляющую в экономике. Это связано с тем, что все институты, работающие в этой нише, ведут достаточно прозрачную деятельность сами и требуют того же от своих клиентов.

Также с развитием микрофинансирования постепенно сужается база для «теневого ростовщичества». Предпринимателям выгоднее обращаться в финансовые институты, осуществляющие микрофинансовую деятельность на легальной основе, где плата за пользование денежными средствами ниже, оформление займов происходит оперативно и, что самое главное, сделка совершается законно.

И, наконец, институты микрофинансирования, стимулируя через выдачу микрозаймов развитие микро- и малого предпринимательства, растянут будущую банковскую клиентуру.

В мировой практике микрофинансирование существует и развивается уже более сорока лет и постепенно становится все более и более серьезным фактором в экономике и общественной жизни как развивающихся, так и развитых стран.

Первым проектом в сфере микрофинансирования принято считать проект по финансированию малообеспеченных слоев населения, разработанный в 70-х годах прошлого столетия профессором Мухаммедом Юнусом (Muhammad Yunus) из Бангладеш. Он выдавал жителям этой страны в качестве займов небольшие суммы собственных денег при условии, что они не будут потрачены на потребительские нужды, а вложены в небольшое собственное дело. Со временем эта инициатива переросла в создание общественной организации – Грамин Банка (Grameen Bank of Bangladesh) – первого микрофинансового банка в мире, который и по сей день является эталоном «классического» эффективного микрофинансирования (сегодня его клиентами являются миллионы людей).

В это же время аналогичные проекты были реализованы в Латинской Америке и в Африке. Широкую известность за пределами своих стран получили многие национальные лидеры в области микрофинансирования, включая Banco Solidario (Боливия), Compartamos (Мексика), Enterprise Development Group (США).

В последние годы многие страны благодаря развитию микрофинансирования добились значительных успехов в обеспечении широких слоев населения финансовыми услугами, в связи с чем их дефицит во всемирном масштабе постепенно уменьшается. Только за 2004 – 2006 годы объем активов общемирового сектора микрофинансирования удвоился, превысив 100 млрд долларов, а число обслуживаемых клиентов выросло на 50%, превысив 80 млн человек более чем в ста странах. Если на 1 января 2004 г. 135 ведущих МФО имели совокупный портфель займов около 3 млрд долларов и обслуживали более 9,5 млн клиентов, то на 1 января 2006 г. 150 ведущих МФО имели совокупный портфель займов уже около 5 млрд долл. и обслуживали более 20 млн клиентов.

В бедных странах, таких как Бангладеш, институты микрофинансирования играют очень важную роль, выдавая сотни тысяч кредитов (иногда размером всего в несколько долларов) и создавая для их получателей возможность в буквальном смысле заработать себе на жизнь.

В более развитых странах микрофинансовая деятельность устроена несколько иначе, речь идет о более крупных кредитах, предоставляемых с целью поддержки тех или иных уязвимых социальных групп или определенных видов деятельности. Поэтому не случайно ООН объявила 2005 год годом микрофинансирования, а в 2007 году Нобелевская премия мира была присуждена основоположнику микрофинансового движения Мухаммеду Юнусу.

В России микрофинансирование начало активно развиваться значительно позже, чем в других странах, примерно с середины 90-х годов XX века, а бум его развития пришелся уже на первое десятилетие XXI века. При этом долгое время легитимное определение понятия «микрофинансовая деятельность» в законодательстве РФ представлено не было. Оно впервые появилось только в Законе № 151-ФЗ. Согласно ему к микрофинансовой деятельности может

быть отнесена деятельность, отвечающая одновременно совокупности двух критериев – субъектному и количественному.

Субъектный критерий означает, что осуществлять микрофинансовую деятельность могут две группы юридических лиц.

Первая группа – это юридические лица, получившие статус микрофинансовой организации (см. комментарий к статье 5).

Вторая группа – это иные юридические лица, не имеющие статуса микрофинансовой организации, но имеющие право осуществлять микрофинансирование на основании статьи 3 Закона № 151-ФЗ. К их числу относятся кредитные организации (банки и небанковские кредитные организации), кредитные кооперативы, жилищные накопительные кооперативы и др. Эти юридические лица осуществляют микрофинансовую деятельность на основании законодательства, регулирующего их деятельность. Например, банки осуществляют такую деятельность на основании Закона «О банках и банковской деятельности».

Количественный критерий состоит в том, что микрофинансовая деятельность только тогда может считаться таковой, когда в качестве заемных средств предоставляется сумма, определяемая законодателем как микрозаем (см. комментарий к подпункту 3 настоящей статьи).

Исходя из того обстоятельства, что микрофинансовая организация может быть создана в организационно-правовой форме как коммерческого, так и некоммерческого юридического лица, можно сделать вывод о том, что микрофинансовая деятельность может и не рассматриваться как вид предпринимательской деятельности. Однако предоставление заемных средств за вознаграждение по своей экономической сути является банковской операцией и в принципе должно осуществляться в рамках предпринимательской деятельности кредитных организаций.

Вместе с тем Закон № 151-ФЗ не позволяет сделать однозначный вывод о предпринимательском характере микрофинансовой деятельности.

Отметим, что в пункте 11 приложения № 1 к приказу Минэкономразвития России от 16 февраля 2010 г. № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства» микрофинансовая деятельность определяется как деятельность некоммерческих организаций (фонды, потребительские кооперативы и т.п.), созданных для целей обеспечения доступа малых и средних предприятий и организаций инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства к финансовым ресурсам, посредством предоставления займов (кредитов) субъектам малого и среднего предпринимательства.

Очевидно, что данное определение значительно сужает понятие микрофинансовой деятельности, закрепленное в Законе № 151-ФЗ.

4. Другим важным понятием, определение которого дается в пункте 2 части 1 статьи 2 Закона № 151-ФЗ, является понятие микрофинансовой организации.

Как и в случае с микрофинансовой деятельностью, о чем было указано выше, изначально под микрофинансовыми организациями (англ. – microfinance institutions, MFI) понимались институты финансового рынка, оказывающие услуги по выдаче микрозаймов лицам, которым по тем или иным причинам ограничен доступ к традиционному банковскому кредиту. В настоящее время под микрофинансовыми организациями понимаются не только такого рода финансовые институты, но и организации, осуществляющие наряду с выдачей микрозаймов программы сбережения денег, страхование, лизинг, денежные переводы и платежи и др.

Если в мировой практике микрофинансовые организации уже более сорока лет являются важным фактором экономики и общественной жизни как развивающихся, так и развитых стран, то в России бум развития институтов микрофинансирования, в той или иной форме осуществляющих микрофинансовую деятельность, пришелся на первое десятилетие XXI века. Так, если в 2003 году микрофинансовых организаций насчитывалось всего 150, то на начало 2009 года их было уже 2750, а на начало 2012 года – около 9000. К этому времени их кредит-

ный портфель вырос более чем в 18 раз, составив около 39 – 41 млрд руб. (на 1 января 2010 г. – 22,7 млрд руб.), а средний размер кредита составил 4,5 тыс. долл.

География распространения микрофинансовых организаций по территории России в свое время характеризовалась неравномерностью. Регионами-лидерами выступали Центральный, Приволжский и Сибирский федеральные округа, а аутсайдером – Уральский федеральный округ. Представляется, что такой характер территориального распределения микрофинансовых организаций по территории страны был обусловлен несколькими факторами.

Во-первых, географией реализации первых пилотных российских и международных программ микрофинансирования на территории России, давших старт развитию этого механизма финансовой поддержки бизнеса. Основными регионами разветвления микрофинансовых программ, финансируемых международными донорами, стали Центральная Россия, Поволжье и Дальний Восток.

Во-вторых, территориальное распределение микрофинансовых организаций обусловлено уровнем развития регионального законодательства. Например, в Волгоградской области была создана законодательная база, устанавливающая и регулирующая границы деятельности потребительской кооперации.

В-третьих, позицией региональных и местных властей. Там, где руководство региона стремилось развивать малое предпринимательство, рынок микрофинансовых организаций был более развит. Кроме того, из-за несовершенства, нечеткости законодательного поля, регулирующего деятельность микрофинансовых организаций на федеральном уровне, позиция региональной и местной власти по отношению к таким организациям имела особое значение.

Безусловно, распространение микрофинансовых организаций по территории страны связано также и с общим уровнем экономического развития региона, а также финансового рынка на его территории и наличием клиентской базы.

Изначально в России осуществлять микрофинансирование могли юридические лица в различных организационно-правовых формах. Это и кредитные организации (банковские и небанковские), реализующие микрофинансовые программы, и кредитные кооперативы (кредитные потребительские кооперативы граждан (КПК) и сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы (СКПК)), и жилищные накопительные кооперативы (ЖНК), и некоммерческие организации в виде фондов и ассоциаций, и ломбарды. Такое разнообразие обеспечивало эффективность развития микрофинансовых услуг в России.

Наиболее быстрорастущей и многочисленной группой организаций, предоставляющих микрофинансовые услуги и активно развивающей программы кредитования предпринимателей, выступали кредитные кооперативы всех типов. На середину 2005 года в России их насчитывалось не менее 1500. При этом как направление кредитной кооперации достаточно динамично развивалась система сельскохозяйственной и потребительской кооперации граждан. Например, в период с 1998 г. по 2005 г. численность кредитных кооперативов увеличилась более, чем в 25 раз и к началу 2005 г. в России функционировало 500 СКПК, действовавших в 55 регионах страны и объединявших около 32 тыс. членов, а также около 600 КПК. Особенно интенсивно кредитная кооперация развивалась в южных регионах страны. Так, на долю Южного федерального округа в то время приходилось 36,4% общего числа СКПК России, Приволжского – 16,5%, Сибирского – 21,2%, Центрального – 7,3%, Северо-Западного – 5,8%, Уральского – 8,3%, Дальневосточного – 10,7%. Затем произошло постепенное выравнивание уровней развития кредитной кооперации по регионам страны. Также в России достаточно динамично развивались микрофинансовые программы, реализуемые региональными и муниципальными фондами поддержки малого предпринимательства. Наиболее активно такие микрофинансовые организации работали в Свердловской, Воронежской, Белгородской, Иркутской, Новгородской, Ивановской, Мурманской областях, а также ряде других регионов страны. Всего было зарегистрировано более 25 региональных фондов поддержки

малого предпринимательства, каждый из которых обладал портфелем микрозаймов в сумме от 7 млн до 20 млн руб. и выдавал от 100 до 300 микрозаймов ежемесячно. Также было зарегистрировано 100 муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства. Интерес к микрофинансированию проявляли и банки. Ряд банков с российским капиталом успешно реализовали программы микрокредитования. По результатам экспертных оценок участников банковского рынка, совокупный размер портфеля банков, выданный в микрокредиты в сумме до 10 тыс. долл., составлял 0,7 – 1 млрд долл. Также микрокредитование осуществляли неправительственные микрофинансовые организации, созданные в рамках международных проектов. Эту группу составляли крупные, с четко выраженной микрофинансовой специализацией институты, созданные с участием международных организаций, а также их представительства и филиалы, работающие на территории России. На долю таких микрофинансовых организаций приходилось около 3% от общего объема предоставляемых микрофинансовых услуг. Тем не менее они формировали существенную долю предложения на микрофинансовом рынке.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.