



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 May 2012
Russian
Original: English

Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

Сорок четвертая сессия

Нью-Йорк, 25 июня – 6 июля 2012 года

Некоторые правовые вопросы, касающиеся микрофинансирования

Записка Секретариата*

Замечания Международной секции Ассоциации адвокатов
штата Нью-Йорк (ААНЙ)**

Международная секция Ассоциации адвокатов штата Нью-Йорк (ААНЙ) представила Секретариату Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) замечания, касающиеся роли ЮНСИТРАЛ в области микрофинансирования. Не считая некоторых изменений в форматировании, текст замечаний воспроизводится в приложении к настоящей записке в том виде, в каком он был получен Секретариатом.

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|--|---------------|-------------|
| I. Введение | 1-6 | 2 |
| II. Прозрачность как фактор, неразрывно связанный с всеобщей доступностью финансовых услуг | 7-9 | 4 |
| III. Реализация будущих возможностей | 10-11 | 7 |

* Секретариат получил замечания ААНЙ, включенные в приложение к настоящей записке, 30 апреля 2012 года.

** Мнения Международной секции, высказанные в заявлении, не являются мнением ААНЙ, если и до тех пор, пока они не утверждаются Палатой делегатов или Исполнительным комитетом ААНЙ. Эти замечания получили одобрение организаций "Прозрачность микрофинансирования" и "Поборники международного развития".



Приложение

I. Введение

1. Микрофинансирование и вопросы, в широком смысле касающиеся обеспечения всеобщей доступности финансовых услуг, вышли на передний план в деятельности органов по установлению международных норм (ОМН), которые вырабатывают рекомендации для правительств и регулирующих органов относительно методов деятельности, функционирования и управления деятельностью учреждений микрофинансирования (УМФ) и их инвесторов. Таким образом, уже назрела необходимость рассмотрения вопросов нормативно-правового регулирования в области финансирования в рамках ЮНСИТРАЛ, мандат которой предусматривает содействие унификации и модернизации торгового права путем разработки международных норм. Такая работа способствует укреплению верховенства права и достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. ЮНСИТРАЛ инициировала процессы сбора информации в этой области, организовав в январе 2011 года коллоквиум по микрофинансированию и распространив среди государств-членов вопросники для освещения практики микрофинансирования на их территории.

2. От успешной деятельности ЮНСИТРАЛ по выработке рекомендаций в отношении создания эффективной и предсказуемой правовой основы выиграют прежде всего развивающиеся страны. Расширение сектора микрофинансирования в этих странах делает все более насущной потребность в правовых структурах, учитывающих особенности УМФ. Такие изменения в правовой сфере будут способствовать экономическому росту и развитию торговли. ЮНСИТРАЛ сознает важность микрофинансирования для национальной экономики и стратегий борьбы с нищетой в этих странах, и ее своевременные усилия могут помочь в создании благоприятных условий для развития рынков на основе разумных правовых принципов и в рамках прозрачной нормативно-правовой системы.

3. В своем докладе 2011 года для Генеральной Ассамблеи сорок четвертая сессия Комиссии выделила четыре темы в качестве основных правовых областей, которые не затрагиваются другими ОМН¹. Комиссия отобрала следующие темы для дальнейшего изучения (именуемые далее "выделенными вопросами"): 1) избыточное обеспечение и залог имущества, не имеющего экономической ценности; 2) электронные деньги, включая вопросы о том, следует ли считать электронные деньги сбережениями, осуществляют ли "эмитенты" электронных денег банковскую деятельность и какими нормами должна регулироваться их деятельность, а также должны ли распространяться на электронные деньги механизмы страхования вкладов; 3) обеспечение доступа к справедливым, оперативным, прозрачным и недорогим механизмам разрешения споров, возникающих в связи с микрофинансовыми сделками;

¹ Генеральная Ассамблея, официальные отчеты, *шестьдесят шестая сессия, Дополнение № 17*: доклад ЮНСИТРАЛ, *сорок четвертая сессия* (27 июня – 8 июля 2011 года) A/66/17, пункт 246.

4) развитие и обеспечение прозрачности практики выдачи микропредприятиям, а также малым и средним предприятиям займов под обеспечение².

4. Комиссия решила, что ЮНСИТРАЛ не следует дублировать международные усилия, уже прилагаемые в области обеспечения всеобщей доступности финансовых услуг. Как показывает практика, в работе других ОМН не уделяется особого внимания согласованию международных усилий по решению выделенных вопросов. Поэтому на ЮНСИТРАЛ возлагается важная функция – охватить эти области.

5. В записке Секретариата³ от 1 апреля 2011 года содержится обзор восьми ОМН, занимающихся вопросами всеобщей доступности финансовых услуг, а в докладе, подготовленном Консультативной группой по оказанию помощи беднейшим слоям населения (КГОПБСН) от имени Глобального партнерства по охвату финансовыми услугами Группы двадцати, проведен обзор работы еще пяти ОМН⁴. В то время как по вопросам страхования, аренды и пруденциального регулирования депозитных учреждений в этой литературе содержатся схожие оценки, выделенные вопросы не изучались столь же основательно⁵. Например, Целевая группа по финансовым мероприятиям (ФАТФ) является межправительственным органом, который разрабатывает и пропагандирует международные принципы борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. УМФ давно уже занимаются вопросом применения стандартов ФАТФ в системе микрофинансирования, с которой они плохо сочетаются и сдерживают рост промышленности. В этой связи ФАТФ рассматривает вопросы соразмерности мер, принимаемых в рамках стандартного режима "знай своего клиента" с целью выявления потенциальных операций по отмыванию денег. ФАТФ работает над стратегическими вопросами официального регулирования неформальной торговли с учетом этих обстоятельств, но при этом правовые вопросы, имеющие ключевое значение для данной проблемы, изучаются менее основательно.

6. ЮНСИТРАЛ может привести государства-члены к консенсусу относительно типовых законов, дополняемых стандартными договорными условиями для осуществления операций, связанных с микрофинансированием, но помимо этого она занимается и различными правовыми вопросами технического характера, такими как новые методы оплаты. В этой связи приходится решать такие проблемы, как относительная применимость законодательства стран-отправителей и стран-получателей в вопросах осуществления международных денежных переводов; правовое регулирование

² Там же.

³ ЮНСИТРАЛ, *сорок четвертая сессия*, "Нормативно-правовые аспекты микрофинансирования", записка Секретариата (Вена, 27 июня – 8 июля 2011 года), A/CN.9/727.

⁴ "Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance", доклад, подготовленный КГПБ от имени Глобального партнерства по охвату финансовыми услугами Группы двадцати.

⁵ Неправительственные организации пропагандируют передовые методы деятельности по аналогичным темам, и их итоги могут быть изучены Комиссией. См. например, MFTransparency (www.mftransparency.org); The Smart Campaign, Client Protection Principles (www.smartcampaign.org); The Microcredit Summit Seal of Excellence (www.microcreditsummit.org/about/the_seal_of_excellence).

в сфере сбережений; установление стандартных правовых норм, которые позволяют обеспечивать сбалансированность противоречащих друг другу интересов защиты международных инвесторов, международных финансовых учреждений, а также микрозаемщиков и их местных общин. Комиссия может также, при необходимости, разработать соответствующие специальные правовые нормы в координации с Гаагской конференцией по международному частному праву (ГКМЧП) и УНИДРУА. Сохранение ведущей роли ЮНСИТРАЛ в области "мобильных" денег будет способствовать развитию микрофинансирования, поскольку, в случае неисполнения обязательств, такие альтернативные платежные системы упрощают перевод счетов для обслуживания непогашенных займов, что, соответственно, стимулирует инвестирование⁶. Усилия в этой области могут включать разработку стандартных положений об осуществлении электронных операций на основе результатов текущей работы ЮНСИТРАЛ в области электронной торговли. В этих обстоятельствах рекомендации ЮНСИТРАЛ будут не только помогать странам, которые пытаются решить задачи такого рода, но и повышать уверенность инвесторов, содействуя тем самым развитию торговли.

II. Прозрачность как фактор, неразрывно связанный с всеобщей доступностью финансовых услуг

7. Среди всех выделенных вопросов вопрос прозрачности в области кредитования более всего подходит для рассмотрения в ЮНСИТРАЛ. Законодательство, регулирующее деятельность финансовых учреждений, которые обслуживают главным образом мелких заемщиков, слабо развито во многих странах. Разработка справедливых стандартов в сфере кредитования в интересах неблагополучных в экономическом отношении общин, обслуживаемых системой микрофинансирования, является нравственным императивом. С учетом расширения масштабов микрофинансирования во всем мире⁷ типовой закон или руководство для законодательных органов, разработанные Комиссией, могут представлять собой чрезвычайно ценный ресурс для развивающихся стран. Как отметил Секретариат, "практическое руководство по регулированию микрофинансирования, подготовленное таким учреждением, как ЮНСИТРАЛ, которое обладает необходимыми правами с учетом того вклада, который вносят делегации государств – членов Комиссии, и подготовки основанных на консенсусе правовых документов, может оказаться весьма ценным для стран со слабо развитой системой регулирования

⁶ См. *Throwing in the Towel: Lessons from MFI liquidation*, Daniel Rozas (September 20, 2009) at www.microfinancefocus.com/news/wp-content/uploads/2009/09Throwing-in-the-Towel.pdf.

⁷ "Хотя общая сумма кредитов, предоставляемых УМФ, пока еще составляет небольшую долю от общего объема средств, предоставляемых в виде кредитов в развивающихся странах, и есть основания полагать, что во многих странах количество кредитов, выданных УМФ, и число их клиентов превышает соответствующие банковские показатели". ЮНСИТРАЛ, *сорок третья сессия, "Микрофинансирование в контексте международного экономического развития"*, записка Секретариата (Нью-Йорк, 21 июня - 9 июля 2010 года), A/CN.9/698, пункт 15.

и ограниченными ресурсами для рассмотрения вопросов, связанных с принятием законодательства о микрофинансировании"⁸.

8. Прозрачность финансовых продуктов и услуг

i) *Обязательные сберегательные счета*⁹. Некоторые УМФ требуют от заемщиков депонировать часть своего займа на обязательном сберегательном счете в кредитующем УМФ. Эти счета, как правило, блокируются (т.е. заемщики не могут распоряжаться ими по собственному усмотрению), и лежащие на них средства не могут быть предоставлены "по требованию" заемщика. Большинство УМФ не учитывают сумму, лежащую на сберегательном счете, в расходах, о которых они сообщают заемщику. Кроме того, некоторые УМФ взимают плату за обслуживание этих сберегательных счетов, которая также не всегда доводится до сведения заемщика. Вопрос об использовании этих сберегательных счетов в качестве обеспечения кредита по-разному регулируется в законодательстве разных стран; даже если они рассматриваются в качестве обеспечения, во многих государствах отсутствуют надлежащие реестры, что снижает степень пригодности такого обеспечения для инвесторов¹⁰. Эти недостатки имеют существенное значение, поскольку в случае неисполнения обязательств или банкротства УМФ обеспечение является важным фактором, влияющим на погашение задолженности¹¹. Таким образом, вопрос о сберегательных счетах затрагивает сразу несколько выделенных вопросов. Разработанный под руководством ЮНСИТРАЛ набор руководящих принципов, касающихся стандартов раскрытия информации согласно типовому закону, дополняемому стандартными договорными условиями, может помочь в решении проблем использования обязательных сберегательных счетов и обеспечить последовательное рассмотрение сберегательных счетов в УМФ в качестве обеспечения. Такие решения будут отвечать интересам всех сторон и способствовать устойчивому росту промышленности.

⁸ Там же, пункт 63.

⁹ См. там же, пункт 54: "Похоже, что многие УМФ теперь требуют предоставления обеспечения для выдачи кредита посредством "принудительного вклада", когда процентная доля кредита удерживается кредитором, причем зачастую без выплаты кредитором процентов по удерживаемой сумме. Это влияет на общую фактическую процентную ставку, хотя заемщики часто не в состоянии в полной мере осознать это".

¹⁰ Если ЮНСИТРАЛ намерена продолжать деятельность в области микрофинансирования, ей следует активизировать текущую работу Рабочей группы VI (Обеспечительные интересы) над руководством для законодательных органов в отношении систем регистрации обеспечительных интересов. См. также: *Disintermediating Avarice: A Legal Framework for Commercially Sustainable Microfinance*, Steve L. Schwarcz, *University of Illinois Law Review* (Vol. 2011, p. 1165).

¹¹ См. Росас, сноска 6. Несмотря на тот факт, что ключевым элементом микрокредитования являются займы без обеспечения, исследование Росас, касающееся ликвидационного производства УМФ, указывает на то, что залоговое обеспечение стимулирует погашение задолженности даже среди микрозаемщиков. Он отмечает: "... в рамках настоящего исследования было получено подтверждение того, что эффективное залоговое обеспечение является наиболее надежным условием для погашения клиентом своей задолженности после того, как их УМФ прекращают предоставлять новые займы".

ii) *Прозрачность ценообразования и стандартные формы бланков для раскрытия информации.* Для того чтобы среди УМФ росла конкуренция, заемщики должны иметь доступ к информации, которая позволит им надлежащим образом оценивать предлагаемые УМФ продукты. В сфере микрокредитования эффективным методом сопоставления заемщиками различных схем кредитования может быть оценка годовой процентной ставки (ГПС). Положения законодательства в области кредитования, касающиеся обязательного раскрытия всей соответствующей информации, могут требовать от УМФ расчета ГПС с учетом не только процентов по кредиту, но и всех остальных сборов, стоимости обязательного страхования (если такое страхование требуется) и стоимости обслуживания обязательных сберегательных счетов, которые вполне могут выступать в качестве гарантийных депозитов. Кроме того, для облегчения сопоставления различных продуктов УМФ внутреннее законодательство может требовать от них предусматривать стандартные формы бланков для раскрытия информации и графики погашения задолженности и соответствующие договоры. ЮНСИТРАЛ может способствовать более широкому и более последовательному применению режима прозрачности в сфере кредитования путем унификации условий заключения договоров о кредитовании и соответствующих правовых норм в рамках типового закона. Такие усилия стимулируют внутреннее и международное инвестирование в УМФ, поскольку правовая предсказуемость ведет к снижению рисков, что в свою очередь приносит экономические выгоды микрозаемщикам.

iii) *Методы расчета процентной ставки без учета остатка или с учетом уменьшения остатка.* Метод расчета процентной ставки без учета остатка заключается в том, что кредитор взимает с заемщика процент с первоначальной суммы кредита в течение всего срока независимо от суммы, которую заемщик уже погасил. В соответствии с методом расчета процентной ставки с учетом уменьшения остатка кредитор учитывает погашенные суммы и взимает процент с уменьшающейся основной суммы кредита. Для того чтобы заемщики могли сопоставлять цены разных УМФ, все УМФ должны использовать один и тот же метод расчета процентной ставки. При методе расчета процентной ставки без учета остатка заемщик платит за кредит больше, чем было первоначально объявлено. Например, истинная годовая цена кредита, предлагаемого "под 2 процента в месяц", будет составлять 24 процента, если она рассчитывается с учетом уменьшения остатка, и от 40 до 48 процентов, т.е. почти вдвое больше, если она рассчитывается без учета остатка. В работе ЮНСИТРАЛ в области микрофинансирования могут быть рассмотрены методы поощрения последовательного использования метода расчета процентной ставки с учетом уменьшения остатка или по крайней мере полного раскрытия всей информации во избежание хищнической практики¹².

9. В целях содействия обеспечению всеобщей доступности финансовых услуг ЮНСИТРАЛ может использовать типовые законы, рекомендации для законодательных органов и другие методы, касающиеся операций и контрактов

¹² В некоторых странах использование метода расчета процентной ставки без учета остатка уже запрещено. См.: www.mftransparency.org/pages/wp-content/uploads/2011/10/Case-Study_Cambodia_Regulation-Outlawing-Flat-Interest.pdf.

в конкретных отраслях, которые предлагают финансовые услуги и продукты сторонам, обслуживаемым в недостаточной степени.

III. Реализация будущих возможностей

10. С учетом междисциплинарного характера проблемы микрофинансирования для ее рассмотрения в рамках ЮНСИТРАЛ имеется множество возможностей. Следующим шагом после того, как государства – члены ЮНСИТРАЛ достигнут консенсуса по соответствующим правовым вопросам, могло бы быть создание специальной целевой группы по вопросам микрофинансирования, которой было бы поручено разработать законодательные тексты, руководства, стандарты и договорные условия в этой области. Однако, если ЮНСИТРАЛ считает создание новой рабочей группы преждевременным, ей следует определить оптимальные альтернативные методы продолжения работы по этой теме, включая использование ресурсов внешних организаций и изыскание целевого финансирования за рамками стандартных бюджетных механизмов. Кроме того, Комиссия могла бы предусмотреть передачу некоторых из выделенных вопросов на рассмотрение отдельным рабочим группам; организацию нового коллоквиума или группы экспертов; или взаимодействие с другими органами по выработке норм с целью разработки типовых правил и договоров, способствующих развитию микрофинансирования.

11. В этом процессе могли бы принять участие многие заинтересованные стороны, в том числе профессиональные организации юристов, ученые и адвокаты. ЮНСИТРАЛ следует задействовать знания и опыт этих сторон вместе с полученными с помощью вопросников результатами и соответствующими решениями Комиссии для активизации своих усилий по созданию правовых инструментов, способствующих развитию микрофинансирования.