

СХВАЛЕНО

розпорядженням Кабінету
Міністрів України

від _____ 2011 р. № ____-р

К О Н Ц Е П Ц І Я

розвитку системи кредитної кооперації

Проблема, яка потребує розв'язання

Зміна структури економіки зумовлює необхідність подальшого розвитку всіх сегментів фінансового ринку і, зокрема, формування стабільної системи кредитної кооперації, яка сприяє підвищенню рівня довіри населення до фінансової системи держави, створює умови для сталого економічного зростання.

Станом на 01.01.11 в Державний реєстр фінансових установ внесено інформацію про 659 кредитних спілок.

Станом на 01.01.11 система кредитної кооперації охоплює 1,57 млн. членів кредитних спілок, з яких 78,9 тис. осіб є вкладниками. Залишок за вкладками членів кредитних спілок становить 1,9 млрд. гривень.

Протягом 2004-2008 рр. відбувалося зростання основних показників діяльності кредитних спілок.

У цілому система кредитних спілок України протягом 2005 - 2008 років демонструвала зростання абсолютних показників діяльності, проте відповідні темпи приросту почали суттєво зменшуватися в 2008 році в порівнянні з минулими роками, так зокрема, загальний обсяг активів кредитних спілок зростав такими темпами, починаючи з 2005 року, протягом 2008 року зростання загальних обсягів активів склало 15,3% , а за 9 місяців 2009 року вже стрімко зменшилося – на 25,7% та станом на 01.01.10 загальний обсяг активів кредитних спілок становив 4 218,0 млн. грн. Протягом 2010 року загальний обсяг активів кредитних спілок зменшився на 18,6% і на кінець 2010 року становив 3 432,2 млн. грн., що складає 56,6% докризового рівня 2008 року.

Загальний обсяг активів кредитних спілок станом на 31.03.11 становив 2 760,4 млн. грн.

Аналогічна ситуація склалася із загальним обсягом капіталу кредитних спілок. Поступове стрімке зростання його обсягів з 2005 року по 2008 рік змінилося суттєвим скороченням за 9 місяців 2009 року на 39,7%, як наслідок – абсолютний показник загального обсягу капіталу кредитних спілок знизився майже до аналогічного показника 2007 року і станом на 01.01.10 становив 765,8 млн. грн. Протягом 2010 року загальний обсяг капіталу кредитних спілок зріс на 45,9% і на кінець року становив 1 117,3 млн. грн.

Загальний обсяг капіталу кредитних спілок станом на 31.03.11 становив 938,2 млн. грн.

В умовах збільшеного безробіття та падіння платоспроможності населення спостерігається зростання обсягу простроченої заборгованості за виданими кредитами. Обсяг такого прострочення станом на 01.01.11 сягнув 1,357 млрд. грн., або 40,5 % стосовно залишку заборгованості за наданими кредитами, що втричі перевищує нормативне значення.

Поряд з цим, у кредитних спілок виникають проблеми з реалізацією предмета застави та стягненням коштів через органи виконавчої служби.

При цьому, кризові явища найбільшою мірою спостерігались у "великих" кредитних спілках з обсягом активів понад 100 млн. грн. та/або мають всеукраїнську ознаку членства.

Стрімко зростала кількість скарг членів кредитних спілок щодо невиконання спілками своїх зобов'язань перед членами.

На сьогодні пріоритетом є захист інтересів споживачів фінансових послуг на ринку кредитної кооперації. Пріоритетність зазначеного напрямку роботи означає вжиття невідкладних та реальних кроків щодо усунення порушень конституційних прав громадян на збереження, заощадження та повернення коштів, які були вкладені в кредитні спілки.

Певна частина кредитних спілок з метою підтримки ліквідності, утримання фінансової стабільності та підвищення рівня захисту членів кредитних спілок, а також задля здійснення кредитування особливо вразливих в умовах кризи категорій позичальників потребує рефінансування. На відміну від банків та їхніх вкладників, в Україні не передбачено механізму відшкодування громадянам коштів, внесених у кредитні спілки у вигляді внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитні рахунки.

Ця Концепція розроблена на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо врегулювання проблемних питань кредитної кооперації» від 22 червня 2011 року № 580-р.

Мета і строки реалізації Концепції розвитку системи кредитної кооперації

Метою подальшого розвитку системи кредитної кооперації є запровадження ефективного механізму кредитування населення, забезпечення надійної роботи кредитних спілок та захист законних прав та інтересів їхніх членів.

Основними принципами розвитку системи кредитної кооперації є:

- прозорість та гласність діяльності кредитних спілок;
- захист майнових прав членів кредитних спілок та їхніх клієнтів;
- економічна ефективність діяльності кредитних спілок;
- взаємодопомога;
- взаємовідповідальність;
- взаємоконтроль;
- саморегулювання;
- створення Фонду гарантування вкладів.

Задля досягнення вище зазначеної мети ринок кредитної кооперації повинен розвиватися за напрямками, що забезпечать:

посилення принципів кооперації в кредитних спілках, що забезпечують високий рівень самоорганізації, взаємного контролю, взаємовідповідальності в системі кредитної кооперації;

прозорість та відкритість діяльності;

відповідність ділової репутації та професійної підготовки членів органів управління сучасним реаліям;

підвищення рівня капіталізації кредитних спілок та забезпечення їх платоспроможності і ліквідності;

доступність до фінансових послуг, що надаються кредитними спілками;

гарантування повернення членам кредитних спілок вкладених у кредитні спілки коштів;

посилення інституційної спроможності спеціального уповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг (далі — Уповноважений орган) для забезпечення належного нагляду за діяльністю кредитних спілок;

запровадження пруденційного нагляду за діяльністю кредитних спілок на основі системи оцінки ризиків;

поінформованість населення про діяльність системи кредитної кооперації, у тому числі шляхом оприлюднення основних показників діяльності кредитних спілок.

Строки реалізації Концепції будуть визначені у Плані заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи кредитної кооперації, підготовленому та поданому на затвердження Кабінету Міністрів України протягом одного місяця з дня схвалення Концепції, відповідно до параграфу 72 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.07 № 950.

Шляхи і засоби розв'язання проблеми

З метою реалізації Концепції необхідно:

привести законодавчу базу, яка регулює організаційну та ринкову діяльність кредитних спілок, їх професійних об'єднань та елементів інфраструктури, у відповідність до сучасних суспільних та економічних реалій шляхом ухвалення (прийняття) у другому читанні ат в цілому проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань діяльності кредитної кооперації»;

запровадити загальнодержавну систему гарантування вкладів членів кредитних спілок шляхом утворення спеціалізованої державної установи, яка є об'єктом права державної власності та на меті не має одержання прибутку. Участь у системі гарантування вкладів для кредитних спілок, які здійснюють залучення вкладів від своїх членів, є обов'язковою;

реформувати систему державного регулювання і нагляду за діяльністю кредитних спілок шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» з метою перегляду та вдосконалення організаційного статусу, повноважень та

функціонального інструментарію державного регулятора, а також забезпечення належного рівня ефективності, відповідальності та прозорості його діяльності. Основними пріоритетами державного регулятора у сфері регулювання діяльності кредитних спілок мають стати нагляд на основі оцінки фінансових і операційних ризиків та контроль за дотриманням правил поведінки кредитних спілок на ринку;

запровадити саморегулювання на ринку кредитних спілок та визначити критерії, за якими асоціації кредитних спілок може бути надано статус саморегулювальної організації, перелік повноважень та функцій Уповноваженого органу, які можуть бути делеговані саморегулювальній організації, та внести відповідні зміни до актів законодавства. При цьому, має бути одна саморегулювальна організація із обов'язковим членством в ній усіх кредитних спілок, які провадять діяльність по залученню внесків (вкладів) на депозитні рахунки;

забезпечити з метою підтримання системної ліквідності ринку кредитних спілок безпосередньо або через посередництво уповноважених на це банків доступ об'єднаних кредитних спілок до рефінансування з боку Національного банку України як кредитора останньої інстанції;

утворити необхідні правові та інституційні передумови і механізми для ефективного здійснення державним регулятором функцій стабілізації та фінансового оздоровлення проблемних кредитних спілок із залученням за потреби до реалізації зазначених заходів професійних об'єднань кредитних спілок;

утворити необхідні правові та інституційні передумови і механізми для ефективного та прозорого виведення неплатоспроможних кредитних спілок з ринку, яке має здійснюватися державним регулятором у співпраці з уповноваженою спеціалізованою державною установою за індивідуально визначеними планами врегулювання (реорганізація неплатоспроможних кредитних спілок (приєднання, злиття, виділ), передача або продаж їх активів та пасивів іншим кредитним спілкам, уведення тимчасового мораторію на вимоги кредиторів, офіційне застосування процедури банкрутства тощо);

утворити необхідні правові та інституційні передумови і механізми для формування фінансової та сервісної інфраструктури кредитних спілок, покликаної забезпечити належний професійний та технологічний рівень діяльності кредитних спілок та сприяти мінімізації фінансових, операційних та ринкових ризиків у їх діяльності;

утворити необхідні правові та інституційні передумови і механізми для діяльності незалежних інститутів громадянського суспільства, покликаних представляти інтереси членів кредитних спілок як споживачів фінансових послуг та здійснювати необхідну інформаційну, просвітницьку і правозахисну діяльність.

Одним із засобів розв'язання проблеми розвитку системи кредитної кооперації є запровадження дворівневої системи.

До першого рівня системи кредитної кооперації належать кредитні спілки. Подальша діяльність кредитних спілок як першого рівня системи кредитної кооперації повинна супроводжуватись:

наданням права набуття членства в кредитній спілці суб'єктам малого підприємництва, фермерським господарствам, місцевим громадським організаціям та професійним спілкам, релігійним громадам, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків, кооперативам з установами асоційованого членства,

що дає можливість отримувати послуги кредитної спілки, але не дає права на участь у управлінні її діяльністю;

доповненням переліку видів фінансових послуг, які кредитні спілки можуть надавати своїм членам, зокрема з розрахунків за платежами членів кредитної спілки, ведення поточних розрахунків та здійснення розрахункового обслуговування своїх членів, надання права кредитним спілкам виступати в ролі агентів по наданню супутніх з фінансовими послугами членам кредитної спілки (страхування тощо);

доповненням переліку видів юридичних осіб, у яких кредитні спілки можуть виступати в якості засновників та учасників, в рамках формування сервісної інфраструктури системи кредитної кооперації;

наданням права кредитним спілкам здійснювати свої операції виключно у національній валюті України;

наданням кредитним спілкам права придбавати державні та гарантовані державою цінні папери, а також іпотечні та корпоративні цінні папери, перелік яких встановлюється національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;

обмеженням території діяльності кредитної спілки однією адміністративно-територіальною одиницею рівня області, АР Крим, міст Києва та Севастополя з правом отримання кредитною спілкою окремого дозволу з боку відповідної національної комісії на обслуговування своїх членів, що проживають у сусідніх територіально-адміністративних одиницях та/або працюють, навчаються чи належать до трудового колективу, навчального закладу, професійної спілки чи релігійної організації, які є ознакою членства для такої кредитної спілки;

вдосконаленням законодавчих вимог щодо практики проведення загальних зборів членів кредитних спілок, в тому числі застосування механізмів проведення зборів уповноважених;

вдосконаленням законодавчих вимог щодо процедур і стандартів діяльності системи управління, внутрішнього контролю і розкриття інформації кредитних спілок з метою мінімізації операційних ризиків у їх діяльності;

вдосконаленням законодавчих вимог щодо правил доброчесної поведінки кредитних спілок на ринку та дотримання принципів соціальної відповідальності у їх ринковій політиці;

вдосконаленням законодавчих вимог щодо забезпечення достатнього рівня капіталізації і платоспроможності кредитних спілок та належної практики управління їх фінансовими ризиками;

вдосконаленням законодавчих вимог щодо спеціального програмного забезпечення, яке використовується кредитними спілками в процесі надання фінансових послуг, кваліфікаційних вимог до членів органів управління та працівників кредитних спілок, якості щорічного незалежного аудиту діяльності кредитних спілок, змісту реклами, яка поширюється кредитними спілками.

До другого рівня системи кредитної кооперації належать об'єднані кредитні спілки, кооперативні банки, інші спеціалізовані установи другого рівня, що забезпечують можливість доступу кредитних спілок до фінансових ресурсів як шляхом перерозподілу в межах системи кредитної кооперації, так і залучення відповідних ресурсів із зовнішніх джерел, в тому числі на міжбанківському ринку.

Додатково через кооперативний банк можуть здійснюватися рефінансування, диверсифікація ризиків, доступ до міжбанківської системи розрахунків, забезпечення переказу коштів у межах небанківських платіжних систем.

При цьому на законодавчому рівні необхідно:

визначити, що засновниками та учасниками кооперативного банку, який утворюється за участю кредитних спілок, можуть бути тільки кредитні спілки та об'єднанні кредитні спілки, їх об'єднання та установи сервісної інфраструктури кредитної кооперації;

встановити, що кооперативний банк має право надавати фінансові послуги переважно своїм пайовикам та їх членам, але при цьому не має територіальної обмеженості у своїй діяльності;

встановити адекватні і прийнятні для кредитних спілок вимоги щодо кількості засновників та розміру мінімального пайового капіталу кооперативного банку;

обмежити пряме взаємне кредитування між кредитними спілками та водночас забезпечити інституційне зміцнення і розширення ринкових можливостей об'єднаних кредитних спілок, в тому числі відкрити доступ об'єднаним кредитним спілкам до участі у платіжних системах та до ринку зовнішніх запозичень.

Організаційна інтеграція системи кредитної кооперації забезпечується діяльністю місцевих та всеукраїнських асоціацій кредитних спілок та інших видів їх професійних об'єднань. Діяльність таких об'єднань сприятиме ефективному представництву інтересів кредитних спілок, розробленню та запровадженню цивілізованих правил поведінки на ринку кооперативного кредитування, належних професійних і технологічних стандартів діяльності кредитних спілок, сучасних управлінських, фінансових, інформаційних та маркетингових технологій у діяльності кредитних спілок.

Уповноваженим органом може бути надано статус саморегулювальної організації асоціації кредитних спілок. При цьому, необхідно створити модель саморегулювальної організації, в якій передбачити вимоги до структури, ресурсів, у тому числі кадрових, наявності власних правил, програм. Пріоритетними напрямками саморегулювання мають стати дотримання основних фінансових нормативів та стандартів фінансової безпеки, дотримання встановлених правил поведінки на ринку, дотримання визначених стандартів управління, внутрішнього контролю і розкриття інформації кредитних спілок, запровадження професійних вимог до керівників кредитних спілок, запровадження вимог до спеціального програмного забезпечення кредитних спілок.

Очікувані результати

Реалізація Концепції дозволить визначити стратегічні напрями державної політики у сфері кредитної кооперації в Україні, внаслідок чого розпочнеться робота над внесенням змін до чинного законодавства, що регулює діяльність кредитних спілок, та буде посилено фінансову стабільність кредитних спілок та захист законних прав та інтересів членів кредитних спілок.

Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів та джерела фінансування

Реалізація проекту передбачає витрати в межах кошторису головного розпорядника бюджетних коштів.

В Концепції зазначені лише стратегічні напрями державної політики у сфері кредитної кооперації, які потребують деталізації у відповідних регуляторних актах. Реалізація Концепції передбачає внесення змін до чинних або розроблення нових регуляторних актів, які істотно вплинуть на стан ринку кредитної кооперації. Усі ці зміни потребують детального опрацювання на рівні відповідних регуляторних актів, вплив яких буде вирішальним у розвитку ринку кредитної кооперації і до них будуть надані детальні фінансові та матеріально-технічні розрахунки із визначенням необхідного обсягу трудових ресурсів.