

## **РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПОДДЕРЖКИ МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ И КРЕДИТНОЙ КООПЕРАЦИИ**

1. Региональные (субъекта Российской Федерации) программы поддержки микрофинансирования и кредитной кооперации могут разрабатываться как в качестве самостоятельного программного документа, так и в качестве части (подпрограммы) поддержки развития малого предпринимательства. Кроме того, меры по поддержке организаций кредитной кооперации и других микрофинансовых организаций могут быть предусмотрены в общих программах социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, специальных программах развития фермерства, снижения безработицы, поддержки самозанятости и т.п.

2. Программу развития кредитной кооперации и микрофинансирования целесообразно утвердить законом региона. Примерный текст проекта закона может быть таким:

«Статья 1. Утвердить Программу развития кредитной кооперации и микрофинансирования N-ской области на ... годы (прилагается).

Статья 2. Правительству N-ской области предусматривать средства для реализации Программы развития кредитной кооперации и микрофинансирования N-ской области при разработке проектов законов N-ской области о региональном бюджете на ... годы.

Статья 3. Настоящий закон N-ской области вступает в силу со дня его официального опубликования».

Приложением будет текст Программы.

3. В проекте Программы формируется таблица «Паспорт Программы» и описательная (содержательная) часть.

В Паспорте программы рекомендуется предусмотреть следующие графы:

- наименование программы;
- основание для разработки программы;
- государственный заказчик программы;
- головной исполнитель программы;
- исполнители программы;
- разработчики программы;
- цель программы;
- задачи программы;
- сроки и этапы реализации программы;
- объемы финансирования программы;
- основные ожидаемые конечные результаты программы;
- механизм реализации программы;

- контроль за реализацией программы.

4. В наименовании программы целесообразно указать ее цель, регион и срок действия, например: «Краевая целевая программа «Государственная поддержка и регулирование деятельности кредитных потребительских кооперативов и иных организаций микрофинансирования в N-ском крае на 2008 – 2012 годы».

Основанием для разработки программы может быть постановление Правительства (распоряжение Губернатора) о создании соответствующей рабочей группы из представителей микрофинансовых организаций, органов власти, экспертов и т.п., либо об организации конкурса на разработку соответствующей программы. В этом случае соответствующими решениями создается Комиссия по организации конкурса на разработку региональной программы, разрабатываются условия конкурса, критерии и процедуры определения победителей конкурса.

Государственным заказчиком региональных программ, как правило, выступает правительство региона. При этом головным исполнителем будет выступать профильное министерство – как правило, это министерство экономического развития и торговли соответствующего региона. Непосредственным исполнителем будет профильный Департамент министерства (например, Департамент развития предпринимательства), в качестве соисполнителей целесообразно привлечь торгово-промышленную палату региона, региональные ассоциации кредитных кооперативов, кооперативы второго (регионального) уровня, ассоциации крестьянских хозяйств, микрофинансовых организаций, региональный фонд поддержки предпринимательства (если таковой есть в регионе), иные организации, определяемые на конкурсной основе в соответствии с действующим законодательством.

Представители этих органов и организаций могут быть привлечены также в качестве разработчиков программы, если регион решает пойти по пути создания единой рабочей группы из всех заинтересованных организаций.

Цель программы может быть определена как обеспечение растущих потребностей предпринимателей, организаций малого и среднего бизнеса, крестьянских (фермерских) хозяйств, личных подсобных хозяйств, домашних хозяйств в кредитных ресурсах и финансовых услугах путем создания благоприятных условий для устойчивого развития системы кредитной кооперации, микрофинансирования в регионе.

Задачами программы могут быть названы:

- разработка эффективных механизмов государственной поддержки микрофинансирования и кредитной кооперации;
- совершенствование региональной нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность кредитных кооперативов (региональное нормотворчество допускается в пределах вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации к ведению субъектов Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации).

Федерации, если соответствующее федеральное правовое регулирование отсутствует);

- разработка и внедрение региональных организационных, правовых и финансовых стандартов деятельности кредитного кооператива;

- формирование областного реестра кредитных кооперативов (*следует подчеркнуть, что создание в обязательном порядке дополнительной регистрации, помимо предусмотренной законодательством, недопустимо, так как нарушает конституционный принцип свободы экономической деятельности, однако ряд регионов формирует реестры кредитных кооперативов и иных микрофинансовых организаций, побуждая их к предоставлению своих данных в реестр в добровольном порядке с целью участия в региональных целевых программах и т.п.*);

- создание на территории региона широкой сети кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций, охватывающей все муниципальные районы и городские округа региона, развитие двухуровневой системы кредитной кооперации и ее инфраструктуры, развитие инфраструктуры микрофинансирования;

- организация подготовки в учебных заведениях региона высококвалифицированных кадров для кредитной кооперации и микрофинансирования, в том числе развитие системы дистанционного обучения;

- формирование положительного общественного мнения о кредитной кооперации и микрофинансировании, распространение информации об опыте кредитной кооперации и микрофинансирования

и т.п.

В паспорте программы необходимо определить сроки и целесообразно прописать этапы реализации программы. Целесообразно принимать программу как стратегический документ на несколько лет (как правило, от трех до десяти лет). Обозначая этапы реализации программы, следует указать не только сроки этапов, но и те результаты, которые планируется достичь по завершении каждого этапа.

Определяя объемы финансирования программы, необходимо зафиксировать как общий объем финансирования программы за счет средств регионального бюджета, так и прописать объемы финансирования по годам реализации программы.

В качестве основных ожидаемых конечных результатов программы целесообразно указать:

- планируемое количество кредитных кооперативов, других микрофинансовых организаций;

- количество членов кредитных кооперативов, клиентов услуг других микрофинансовых организаций;

- рост объема выданных займов;

- величину совокупных активов кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций;

- долю включенных в областной реестр кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций по отношению к их общему числу;
- иные показатели, демонстрирующие объем и формы участия кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций в финансово-кредитной системе региона, формировании региональных и местных финансовых и товарных рынков.

Механизм реализации программы предусматривает регулярное (как правило, ежегодное) формирование рабочих документов:

- перечня первоочередных мероприятий с определением разграничения деятельности исполнителей, источников и объемов финансирования;
- координационного плана совместных действий региональных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления, ассоциациями кредитных кооперативов, торгово-промышленной палатой региона и другими заинтересованными в реализации программы организациями.

Контроль за реализацией программы в целом целесообразно возложить на профильное региональное министерство (министерство экономического развития и торговли), обязав его предоставлять ежегодный отчет в региональное правительство. Контроль за целевым использованием средств должно осуществлять министерство финансов региона. Если в программе планируется осуществлять добровольную информационную регистрацию кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций (ведение информационного реестра), важно определить, какой орган будет ее осуществлять.

5. В содержательной части региональной программы следует выделить несколько основных информационных блоков (разделов):

1) состояние и основные проблемы развития кредитной кооперации и микрофинансирования в регионе.

В этом разделе целесообразно дать оценку форм кредитной кооперации и микрофинансовых организаций, их видов с экономической и правовой точек зрения, статистические данные, характеризующие масштабы их присутствия в регионе и влияния на решение экономических и социальных проблем и т.п. Характеризуя далее проблемы кредитной кооперации и микрофинансирования, следует обозначить факторы, которые оказывают негативное (дестабилизирующее) влияние на развитие кредитной кооперации и микрофинансирования. Эти факторы станут основой определения целей, направлений и задач развития системы кредитной кооперации и микрофинансирования в регионе. Иллюстрацией к изложению проблем и тенденций могут стать статистические данные, данные социологических исследований и т.п.;

2) цели, задачи и сроки реализации программы.

Должны быть определены главная и иные цели программы, задачи, решаемые в процессе достижения целей программы, ее срок. В качестве стратегической цели программы может быть названо совершенствование социально-экономического развития региона через развитие эффективной системы микрокредитования, реализация на уровне региона Федеральной

программы развития малого предпринимательства Минэкономразвития России в части компоненты микрофинансирования.

Если срок разбит на этапы, необходимо обозначить срок и задачи каждого этапа, критерии оценки эффективности работы (достижения намеченных целей этапа);

3) направления реализации программы и ожидаемые результаты.

Необходимо выделить как общие направления развития кредитной кооперации и микрофинансирования, так и те особенности, которые присущи системе кредитной кооперации, иным микрофинансовым организациям (фондам поддержки малого предпринимательства и др.).

В качестве основных направлений реализации программы целесообразно предусмотреть следующие:

- совершенствование регионального законодательства в сфере регулирования деятельности кредитной кооперации и микрофинансирования;

- стандартизация деятельности кредитных кооперативов;

- совершенствование государственной поддержки микрофинансирования и системы кредитной кооперации;

- создание общественного совета по развитию микрофинансирования, в который должны войти представители заинтересованных органов исполнительной и законодательной власти региона, муниципальных образований, кредитных кооперативов второго (региональные организации) и первого уровней, ассоциаций кооперативов, крестьянских хозяйств региона, торгово-промышленной палаты региона, научной общественности, банковского и предпринимательского сообщества.

К компетенции Совета следует отнести следующие вопросы:

- подготовка и обсуждение предложений по развитию системы микрофинансирования и кредитной кооперации в регионе, в том числе и законодательных инициатив;

- участие в организации и проведении информационно-пропагандистских мероприятий, направленных на развитие системы кредитной кооперации;

- содействие международному и межрегиональному сотрудничеству в сфере кредитной кооперации;

- координация деятельности образовательных учреждений в сфере подготовки специалистов для нужд кредитной кооперации.

Деятельность Совета должна быть организована на регулярной основе (не реже 1 раза в квартал);

- взаимодействие со средствами массовой информации и пропаганда идей кредитной кооперации и микрофинансирования.

В целях популяризации и пропаганды кооперативного движения, повышения финансовой грамотности населения целесообразно подготовить цикл информационно - познавательных телевизионных передач и газетных публикаций по проблемам кредитной кооперации и микрофинансирования. Необходимо обратить внимание населения на то, что деятельность кооперативов полностью легитимна, пользуется поддержкой органов власти всех уровней и не имеет ничего общего с "финансовыми пирамидами";

- организация системы непрерывной подготовки специалистов в сфере микрофинансирования.

Для решения данной задачи целесообразно предусмотреть создание региональных учебно-методических центров и участие в федеральных программах обучения членов НАУМИР.

Необходимо использовать ресурсы и научный потенциал образовательных учреждений региона, способных:

организовать доступную и эффективную систему обучения основам кредитной политики;

подготовить и переподготовить консультантов для микрофинансовых организаций и организаций кредитной кооперации;

разработать и выпустить методические, справочные и информационно-аналитические материалы;

организовать семинары, конференции, круглые столы по обмену положительным опытом создания и развития кредитной кооперации.

Исполнители указанных мероприятий будут определены на конкурсной основе.

Отдельным подразделом может быть включен блок о научном сопровождении программы (проведение целевых исследований, разработка целевых среднесрочных и долгосрочных прогнозов развития кредитной кооперации, микрофинансирования в регионе, системы стандартов, нормативной правовой базы, программного обеспечения и др.).

Здесь же может быть представлен блок о развитии образовательных технологий в сфере микрофинансирования и кредитной кооперации, в том числе с использованием системы дистанционного обучения, предусмотрено расширение участия кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций в деятельности бюро кредитных историй, обществ взаимного страхования, подняты вопросы о формах и пределах популяризации деятельности кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций, обмена опытом, обсуждения проблем;

Достижение необходимого масштаба программы может быть обеспечено за счет активного вовлечения в этот процесс муниципальных органов власти. Для этого могут быть реализованы такие мероприятия, как разработка муниципальных программ развития микрофинансирования и кредитной кооперации;

- взаимодействие с партнерскими организациями: Национальным партнерством участников микрофинансового рынка (НАУМИР), объединениями фондов поддержки малого предпринимательства, союзами кредитных кооперативов, ассоциациями, действующими на общенациональном уровне, международными и зарубежными объединениями кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций, банковскими ассоциациями;

- развитие обмена информацией и укрепление отношений между органами власти и ассоциациями участников рынка;

- развитие инфраструктуры кредитной кооперации и микрофинансирования;
- облегчение доступа кредитных кооперативов, фондов поддержки малого предпринимательства и других микрофинансовых организаций к кредитным ресурсам банков;
- создание системы публичного (добровольного) надзора за деятельностью кредитных потребительских кооперативов и иных микрофинансовых организаций по примеру Волгоградской области;
- проведение публичных мероприятий с целью формирования благоприятного общественного мнения о микрофинансировании и кредитной кооперации, их популяризации, обсуждения ключевых проблем микрофинансирования и кредитной кооперации;
- участие в программах бенчмаркинга и рейтингов, как повышающих прозрачность и упрощающих привлечение внешнего финансирования;
- организация мониторинга деятельности системы микрофинансирования, позволяющего выявить проблемы реализации региональной программы поддержки микрофинансирования и кредитной кооперации;

4) обеспечение ресурсами системы кредитной кооперации и микрофинансирования в регионе.

В этом разделе целесообразно отразить вопросы:

- обеспечения системы кредитной кооперации и микрофинансирования квалифицированными кадрами (разработка концептуальных основ кадровой политики в сфере микрофинансирования и кредитной кооперации, системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации занятых в кредитной кооперации и микрофинансировании, в том числе руководителей, обмена опытом, оценки эффективности труда и т.п.);
  - развития материально-технической базы кредитной кооперации и микрофинансовых организаций;
  - участия кредитных кооперативов и других микрофинансовых организаций в программах субсидирования процентных ставок по банковским кредитам микрофинансовых организаций, программах поддержки малого предпринимательства, развития АПК и др.;
  - создания гарантийных фондов для микрофинансовых организаций;
  - облегчения доступа кредитных кооперативов, других микрофинансовых организаций к кредитным ресурсам банков;
  - создание и популяризация системы страхования рисков кредитных кооперативов, других микрофинансовых организаций;
- 5) финансовое обеспечение программы.

Целесообразно структурировать в таблице планируемые расходы на реализацию программы как по направлениям финансирования, так и по годам, обозначив для каждого года суммы бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

В качестве направлений финансирования могут быть, в частности, названы:

предоставление государственных гарантий региона;

возмещение кредитным кооперативам и другим микрофинансовым организациям части затрат по уплате процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;

возмещение кредитным кооперативам и другим микрофинансовым организациям части затрат на страхование риска невозврата займов по случаю смерти или потери трудоспособности заемщика;

субсидирование страхового тарифа при страховании объектов залога для получения кредитным кооперативом или другой микрофинансовой организацией кредита в коммерческом банке

и др.;

б) система мероприятий по реализации программы.

Целесообразно включать в программу те мероприятия, реализация которых требует дополнительных решений региональных органов власти или их непосредственного участия в исполнении.

В частности, такое участие целесообразно при решении вопросов создания и пополнения регионального фонда кредитных гарантий, поддержки кредитных потребительских кооперативов и других микрофинансовых организаций, создания регионального учебно-методического центра микрофинансирования, проведения конференций и круглых столов, стимулирования добровольного участия в системе публичного надзора за деятельностью организаций кредитной кооперации и других микрофинансовых организаций, создания регионального и системы муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства и др.

*Интересен в этой связи опыт Волгоградской, Тюменской, Свердловской областей, ряда других регионов по созданию специального координационного совета по развитию кредитных потребительских кооперативов или по микрофинансированию. В состав совета входят представители органов власти и микрофинансовых организаций, совет работает на общественных началах во взаимодействии с органом исполнительной власти региона, осуществляющим государственную политику в сфере кредитной кооперации и микрофинансирования.*

Систему мероприятий удобно представить в виде таблицы, содержащей графы «Название мероприятия», «Срок реализации», «Ответственные исполнители». Внутри таблицы мероприятия целесообразно сгруппировать в зависимости от тех задач, на решение которых они направлены (нормативно-правовое обеспечение, ресурсное обеспечение, управление реализацией программы и т.д.), при этом нумерация основных разделов системы мероприятий будет соответствовать нумерации разделов программы.

6. Для обеспечения реализации программы необходимые расходы должны быть на ее основе предусмотрены в региональном законе о бюджете на соответствующий год.



Ниже приведен механизм такого включения расходов на примере регионального государственного фонда поддержки малого предпринимательства:

1) В состав приложения к закону «Распределение ассигнований из регионального бюджета на \_\_\_\_\_ год по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации» необходимо включить строки следующего содержания:

Наименование	Раздел	Подраздел	Целевая статья расходов	Вид расходов	Сумма на год (тыс. рублей)
Региональная целевая программа "Развитие и поддержка малого предпринимательства в _____ на _____ - _____ годы"	04	11	5223800		...
Государственная поддержка малого предпринимательства	04	11	5223800	521	...

2) В состав приложения к закону «Перечень главных распорядителей, распорядителей и получателей средств из регионального бюджета на \_\_\_\_\_ год» необходимо включить строку следующего содержания:

№ п/п	Код распорядителя (получателя средств)	Наименование
...	...	Государственный фонд поддержки малого предпринимательства

3) В состав приложения к закону «Ведомственная структура расходов регионального бюджета на \_\_\_\_\_ год» необходимо включить строку следующего содержания:

Наименование	Главный распорядитель, распорядитель средств	Раздел	Подраздел	Целевая статья расходов	Вид расходов	Сумма на год (тыс. рублей)
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФОНД ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА	... (код фонда из предыдущей таблицы)					...
Национальная экономика	...	04				...
Другие вопросы в области национальной экономики	...	04	11			...
Региональные целевые программы	...	04	11	5220000		...
Региональная целевая программа "Развитие и поддержка малого предпринимательства в _____ на _____ - _____ годы"	...	04	11	5223800		...
Государственная поддержка малого предпринимательства	...	04	11	5223800	521	...

Следует отметить, что в приложения к региональному закону «О бюджете региона» включается единая сумма расходов на все финансирование региональной целевой программы поддержки малого предпринимательства (во все соответствующие строки вышеуказанных приложений с суммами бюджетных расходов). А сумма средств, направляемых на пополнение портфеля займов создаваемого государственного фонда, будет определяться требованиями этой целевой программы, как это было описано выше.