

© 2023 **И.С. Шерихов**

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье обозначается проблема отнесения отдельных сделок и операций, оказываемых субъектами, не имеющими статуса финансовых организаций, к финансовым услугам.

Ключевые слова: финансовый рынок, финансовые услуги, регулятивный арбитраж, Банк России.



И.С. Шерихов

Ассистент кафедры административного
и финансового права
юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского

В конце декабря 2022 года Правительством России была утверждена разработанная совместно с Банком России Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации до 2030 года¹ (далее – Стратегия).

Среди задач, от решения которых зависит достижение ключевых целей развития финансового рынка², выделяется устранение препятствующих этому искажений и барьеров, в том числе путем совершенствования нормативной базы и устранения регулятивного арбитража³.

В Стратегии отмечена важность определения оптимального сочетания регулируемых и нерегулируемых видов деятельности для финансовых организаций. По мнению разработчиков документа, «это позволит действующим и потенциальным участникам принимать решения о формате их работы на финансовом рынке без необходимости нести излишние регулятивные издержки, учитывая, что основные регуляторные требования будут предъявляться не к юри-

дическому лицу, а к осуществляемой им деятельности»⁴.

Несмотря на упоминание в приведенной выше цитате именно финансовых организаций, полагаем, что в ходе реализации данной стратегической инициативы может быть разработан правовой механизм отнесения вне существующих лицензионных и иных процедур допуска на финансовый рынок деятельности организаций, не имеющих статуса финансовых, к деятельности, совершаемой на финансовом рынке, а отдельных их сделок и операций – к финансовым услугам.

На наш взгляд, появление такого механизма, основанного на профессиональной оценке ряда специфических характеристик таких сделок и операций, позволит в будущем решить ряд практических проблем, возникающих в том числе в процессе борьбы с безлицензионной деятельностью на финансовом рынке.

Проиллюстрируем сказанное примерами коллизионных отношений, складывающихся в сфере потребительской кредитной кооперации и кредитования (предоставления займов).

Основой для регулирования потребительской кооперации в России выступает Закон Российской Федерации от 19.06.1992 № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации»⁵ (далее – Закон о потребительской кооперации), в развитие положений которого были приняты Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»⁶, утративший силу Федеральный закон от 07.08.2001 № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан»⁷, а также ныне действующий Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»⁸ (далее – Закон о кредитной кооперации). Перечисленные законы устанавливают схожие принципы организации потребительских кооперативов различного вида, их взаимоотношений с пайщиками, организации органов управления и т.д., при

этом некоторые из правомочий кооперативов оказываются близки до степени смешения.

Так, предположим, что потребительский кооператив (потребительское общество)⁹, созданный в соответствии с Законом о кредитной кооперации, определяет своей основной целью развитие розничной торговли и повышение обеспеченности продовольствием жителей отдаленных от областного центра районов. Для достижения заявленной цели кооператив аккумулирует денежные средства одних пайщиков, передаваемые ему как в виде паевых взносов, так и в виде займов, а затем предоставляет из сформированных денежных фондов процентные займы другим пайщикам, например индивидуальным предпринимателям, которые в свою очередь закупают необходимый товар и продают его жителям отдаленных поселков. Возвращенные предпринимателями средства вновь используются кооперативом для выдачи займов и т.д.

Как видно, кооператив напрямую не занимается торговлей мукой и крупами, его экономическая функция в приведенном примере состоит исключительно в привлечении и распределении денежных средств пайщиков, то есть в финансовом посредничестве и оказании финансовой взаимопомощи, что, однако, позволяет добиться заявленной цели создания кооператива. При этом, на наш взгляд, и цель создания кооператива, и осуществляемая им экономическая деятельность в полной мере соответствуют преамбуле, статьям 1, 4 и 5 актуальной редакции Закона о потребительской кооперации.

В чем же в таком случае отличие потребительского кооператива (потребительского общества), созданного и действующего в соответствии с Законом о потребительской кооперации, от кредитного потребительского кооператива (кредитного кооператива), организованного в соответствии с Законом о кредитной кооперации? Очевидно, что в самой цели учреждения названных юридических лиц.

Потребительский кооператив (потребительское общество) представляет собой добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц, созданное, как правило, по территориальному признаку, на основе членства путем объединения его членами имущественных паевых взносов для торговой, заготовительной, производственной и иной деятельности в целях удовлетворения *материальных и иных потребностей его членов* (статья 1 Закона о потребительской кооперации).

Кредитным же кооперативом признается основанное на членстве добровольное объединение физических и (или) юридических лиц по территориальному, профессиональному и (или) социальному принципам, *в целях удовлетворе-*

ния финансовых потребностей пайщиков (пункт 2 части 3 статьи 1 Закона о кредитной кооперации).

Кредитный кооператив относится к числу некредитных финансовых организаций и оказывает финансовые услуги, связанные с привлечением и размещением денежных средств физических и юридических лиц (статья 76.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹⁰, статья 4 Федерального закона от 26.07.2006 «О защите конкуренции»¹¹ (далее – Закон о защите конкуренции), статьи 3 и 4 Закона о кредитной кооперации).

Статус некредитной финансовой организации налагает на кредитный кооператив множество обязанностей, запретов и ограничений, среди которых отметим строгое следование принципу территориальной, профессиональной или социальной общности, обязательное членство в саморегулируемой организации (СРО), необходимость представления различной отчетности в СРО или Банк России, соблюдения многочисленных финансовых нормативов, отказ от производственной и торговой деятельности.

В то же время, как мы показали выше, удовлетворение финансовых потребностей пайщиков возможно и при декларировании иной, отличной от оказания финансовой взаимопомощи, цели¹². Создание для этого кредитного кооператива также вовсе не обязательно. Таким образом, одинаковые по своей экономической сути и ожидаемому экономическому результату сделки могут совершаться различными субъектами, правовой статус которых заметно отличается. В частности, Закон о потребительской кооперации хотя и предполагает добровольное объединение потребительских кооперативов (потребительских обществ) в организованные по территориальному принципу самоуправляемые союзы потребительских обществ различного уровня, отказ от членства в таких союзах не влечет для потребительского кооператива (потребительского общества) сколько-нибудь значимых последствий. Потребительский кооператив (потребительское общество) не представляет в какой-либо уполномоченный орган (уполномоченному субъекту) специальную отчетность¹³. Такой кооператив вправе непосредственно осуществлять производственную и торговую деятельность, учреждать иные юридические лица. В своей деятельности он не обязан строго придерживаться названного территориального принципа, поэтому офисы кооператива, созданного во Владивостоке, без всяких препятствий могут работать и в Нижнем Новгороде, и в Мурманске. Специальные требования к финансовой устойчивости такого кооператива также отсутствуют. Налицо пример регулятивного

арбитража, создающего предпосылки для различных злоупотреблений, а нередко и для осуществления незаконной деятельности.

Так, некоторые потребительские кооперативы (потребительские общества), заявляя о себе как о финансовых организациях, прямо сообщают об особой привлекательности для пайщиков реализуемых ими «инвестиционных» программ, выступающих альтернативой финансовым услугам, оказываемым кредитными кооперативами и даже банками.

Примечательно, что в рассматриваемом случае потребительские кооперативы (потребительские общества), с экономической точки зрения прямо конкурирующие, в частности, с кредитными кооперативами, Законом о защите конкуренции не признаются их конкурентами.

Согласно данному закону, если говорить обобщенно, финансовые услуги оказываются финансовыми организациями, перечень которых известен. Конкурентами же следует считать хозяйствующих субъектов, действующих на одном товарном¹⁴ рынке (статья 4, глава 2.1 Закона о защите конкуренции). Потребительские кооперативы (потребительские общества) статуса финансовых организаций не имеют, финансовых услуг как будто бы не оказывают и формально действуют на иных товарных рынках. Несмотря на высокую вероятность наступления неблагоприятных последствий, применение к таким потребительским кооперативам предусмотренных законодательством о защите конкуренции мер в большинстве случаев невозможно.

Существует ли правовой механизм признания таких потребительских кооперативов (потребительских обществ) финансовыми организациями, а систематически оказываемых¹⁵ ими услуг по привлечению денежных средств пайщиков и последующему размещению их в займы финансовыми услугами? С сожалением отметим, что такого механизма нет. Да и в целом неясно, как оценивать подобную деятельность. Следует ли признавать ее незаконной и незамедлительно пресекать? Или, может быть, требуется «подводить» ее под существующие стандарты деятельности собственно финансовых организаций? Оба эти варианта встречают критику.

На наш взгляд, однозначно признать такую деятельность незаконной сейчас нельзя, поскольку кооперативам в одних случаях все же удается достигать закрепленных в уставах целей, в других же хотя бы прямо им не противоречить.

Подчинение деятельности таких потребительских кооперативов (потребительских обществ) нормам законодательства о кредитной кооперации потребовало бы, по нашему мнению, проведения реорганизации юридического лица, полной переработки внутренней документации, урегулирования отношений с пайщиками

и т.д. Одной лишь сменой наименований, очевидно, не обойтись.

Приведем пример той же проблемы, складывающейся уже в сфере предоставления займов.

Любое хозяйственное общество вправе привлекать на основе договоров займа денежные средства физических и юридических лиц и использовать их для достижения заявленных в уставе такого общества целей. В ряде случаев хозяйственные общества, действуя недобросовестно, организуют привлечение денежных средств множества физических лиц, которые в последующем размещают в виде займов микрофинансовым организациям, как правило, аффилированным с ними.

Таким образом может, в частности, обходиться установленный статьей 12 Федерального закона от 02.07.2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»¹⁶ запрет на привлечение микрокредитными компаниями денежных средств физических лиц, не являющихся их учредителями и участниками.

И вновь деятельность юридического лица, состоящая исключительно в финансовом посредничестве, формально не может быть отнесена к деятельности финансовой организации.

В качестве последнего примера укажем на распространенную практику осуществления индивидуальными предпринимателями и организациями, не имеющими статуса финансовых, незаконной деятельности по предоставлению потребительских займов под видом комиссионной торговли, торговли бывшими в употреблении вещами, совершения лизинговых и иных арендных сделок.

Осуществление такой деятельности отнесено к административным правонарушениям (статья 14.56 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). В единичных случаях подобная деятельность признается судами незаконной и запрещается.

В то же время возникает вопрос: можно ли, признавая деятельность указанных субъектов по предоставлению потребительских займов профессиональной и противозаконной, не относить их самих к числу хозяйствующих субъектов, осуществляющих на финансовом рынке деятельность по оказанию финансовых услуг? На наш взгляд, нет. Хотя закон дает нам другой ответ. В этом нам видится противоречие, разрешить которое предстоит законодателю.

Следует признать и то, что в настоящее время не определен государственный орган, в обязанности которого бы входило выявление подобных субъектов, взаимодействие с ними, принятие каких-либо принудительных мер и т.д.

Таким органом, вероятно, мог бы выступить Банк России. В пользу такого выбора говорит

следующее. За Банком России закреплены полномочия по допуску на финансовый рынок подавляющего большинства финансовых организаций, им накоплен значительный опыт регулирования различных отраслей финансового рынка, осуществления контрольных и надзорных мероприятий в отношении кредитных и множества некредитных финансовых организаций. Кроме того, в закреплении за Банком России права на экспертное отнесение тех или иных услуг и операций к числу финансовых также могла бы получить развитие уже реализуемая им функция по противодействию нелегальной деятельности на финансовом рынке. При этом вопрос о закреплении за Банком России названных выше полномочий, разумеется, требует дополнительного обсуждения.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 20.02.2023).
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 20.02.2023).
3. Закон Российской Федерации от 19.06.1992 № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_608/ (дата обращения: 20.02.2023).
4. Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8572/ (дата обращения: 20.02.2023).
5. Федеральный закон от 07.08.2001 № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32882/ (дата обращения: 20.02.2023).
6. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/ (дата обращения: 20.02.2023).
7. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 20.02.2023).
8. Федеральный закон от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89568/ (дата обращения: 20.02.2023).
9. Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102112/ (дата обращения: 20.02.2023).
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.12.2022 № 4355-р // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://actual.pravo.gov.ru/text.html#pnum=0001202212310037> (дата обращения: 20.02.2023).

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.12.2022 № 4355-р // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://actual.pravo.gov.ru/text.html#pnum=0001202212310037> (дата обращения: 20.02.2023).

² См. пункт 2 раздела I Стратегии.

³ См. пункты 1 и 4 раздела I, пункт 7 раздела III Стратегии.

⁴ См. пункт 7 раздела III Стратегии.

⁵ Закон Российской Федерации от 19.06.1992 № 3085-1 «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_608/ (дата обращения: 20.02.2023).

⁶ Федеральный закон от 08.12.1995 «О сельскохозяйственной кооперации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8572/ (дата обращения: 20.02.2023).

⁷ Федеральный закон от 07.08.2001 «О кредитных потребительских кооперативах граждан» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32882/ (дата обращения: 20.02.2023).

⁸ Федеральный закон от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89568/ (дата обращения: 20.02.2023).

⁹ Отметим, что в силу требований пункта 2 статьи 123.2 Гражданского кодекса Российской Федерации в наименовании потребительского кооператива должно содержаться указание на основную цель его деятельности, таким образом, в наименовании кооператива, учрежденного в соответствии с Законом о потребительской кооперации, следует, как минимум, указывать словосочетание «потребительское общество». Данным установлением, однако, повсеместно пренебрегают, поэтому в наименованиях значительной части учреждаемых кооперативов содержатся ссылки лишь на их организационно-правовую форму. О целях создания таких кооперативов можно только догадываться.

¹⁰ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37570/ (дата обращения: 20.02.2023).

¹¹ Федеральный закон от 26.07.2006 «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 20.02.2023).

¹² Иногда не вполне определенной, например развития экономических и социальных программ для пайщиков.

¹³ Кроме документов бухгалтерского учета и финансовой отчетности, передаваемой потребительским кооперативом (потребительским обществом) в союз, членом которого он является (статья 38.1 Закона о потребительской кооперации). При этом, если учесть, что правило о членстве в определенном союзе потребительских обществ многими кооперативами (обществами) игнорируется, направлять названные документы просто некуда.

¹⁴ В цитируемом законе товаром признается и финансовая услуга.

¹⁵ Полагаем, что на систематический характер привлечения и размещения денежных средств граждан и организаций может указывать преобладание именно таких операций в структуре хозяйственных операций потребительского кооператива.

¹⁶ Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 02.07.2010 № 151-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102112/ (дата обращения: 20.02.2023).

ON THE PROBLEMS OF CLASSIFYING TRANSACTIONS AND OPERATIONS OF BUSINESS ENTITIES AS FINANCIAL SERVICES

I.S. Sherikhov

*Assistant at the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

The article identifies the problem of classifying certain transactions and operations provided by entities that do not have the status of financial institutions as financial services.

Keywords: financial market, financial services, regulatory arbitration, Bank of Russia.