



15.04.2021

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект федерального закона № 1135194-7 «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона № 1135194-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект).

Законопроектом предусмотрено, в частности, внесение в Федеральный закон от 10.07.2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон № 86-ФЗ) изменений, наделяющих Банк России полномочиями по установлению на основании решения Совета директоров Банка России прямых количественных ограничений, под которыми понимается максимальная допустимая доля отдельных видов кредитов (займов) в общем объеме кредитов (займов) указанного вида.

Данные ограничения будут устанавливаться в отношении кредитов (займов), предоставленных физическим лицам в целях, не связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности, за исключением кредитов (займов), обязательства физического лица по которым обеспечены ипотекой, кредитов (займов), предоставленных физическому лицу на финансирование по договору участия в долевом строительстве, а также кредитов (займов), обязательства физического лица по которым обеспечены залогом автотранспортного средства.

По мнению участников финансового рынка, действующее законодательство Российской Федерации уже содержит эффективно работающие механизмы ограничения высокорискового потребительского кредитования, в связи с чем предлагаемые Законопроектом меры могут оказать негативное влияние на уровень конкуренции в банковском секторе. Кроме того, Законопроект содержит ряд коррупциогенных факторов.

В этой связи Законопроект концептуально не поддерживается участниками финансового рынка, исходя из следующего.

1. Законопроект не учитывает действующие нормативно установленные эффективно работающие механизмы ограничения высокорискового кредитования.

С 1 октября 2019 года в соответствии с Указанием Банка России от 31.08.2018 № 4892-У «О видах активов, характеристиках видов активов, к которым устанавливаются надбавки к коэффициентам риска, и методике применения к указанным видам активов надбавок в целях расчета кредитными организациями нормативов достаточности капитала» (далее – Указание № 4892-У) кредитные организации обязаны рассчитывать показатель долговой нагрузки заемщика – физического лица (ПДН), что является эффективной сдерживающей мерой в сегменте потребительского кредитования.

Также в соответствии с частью третьей статьи 45.2 Закона № 86-ФЗ одной из мер, направленных на снижение угроз финансовой стабильности Российской Федерации, является установление на основании решения Совета директоров Банка России надбавок к

коэффициентам риска по отдельным видам активов из числа включаемых в расчет нормативов достаточности собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы).

Форма матрицы надбавок к коэффициентам риска установлена в Приложении 3 к Указанию № 4892-У. С 1 сентября 2020 года действует уже десятая редакция матрицы надбавок к коэффициентам риска¹. В соответствии с данной редакцией повышенные надбавки к коэффициентам риска применяются в отношении потребительских кредитов (займов), уровень ПДН по которым превышает показатель в 50%.

Указанная мера уже позволила эффективно сократить объем высокорискового кредитования, что подтверждается статистикой как бюро кредитных историй, так и Банка России. Так, по данным АО «НБКИ» по состоянию на февраль 2021 года доля просроченной задолженности свыше 30 дней по потребительским кредитам (кредитам на покупку потребительских товаров) к общему объему действующих кредитов данного типа составила 15,9%, увеличившись за год всего на 1,7 процента² (в феврале 2020 года – 14,2%). При этом данный показатель снижается уже 3 месяца подряд (в декабре 2020 года – 16,5%). Также в соответствии с официальной статистикой Банка России о рисках кредитования физических лиц показатель ссуд с просроченными свыше чем на 90 дней платежами в общем объеме ссуд не превышал 5,4% в течение всего 2020 года³.

При этом в пояснительной записке к Законопроекту не представлена статистика, которая указывала бы на существенное повышение уровня просрочки по потребительским кредитам (займам) и обосновывала бы необходимость введения новых макропруденциальных мер по ограничению высокорискового кредитования.

Учитывая, что в 2020 году в российской экономике наблюдались существенные кризисные явления, включая снижение доходов населения, обусловленные пандемией коронавирусной инфекцией, относительно невысокое повышение доли просрочки в общем потребительского кредитования свидетельствует о высокой эффективности действующих мер, принятых Банком России в целях ограничения высокорискового кредитования, в связи с чем необходимость во введении новых инструментов сдерживания кредитования, включая установление прямых количественных ограничений в данной сфере, отсутствует.

2. Предлагаемые Законопроектом меры могут оказать негативное влияние на уровень конкуренции в банковском секторе, а также послужить инструментом для недобросовестной конкуренции.

2.1. В соответствии с пунктом 3 статьи 1 Законопроекта предлагается дополнить Закон № 86-ФЗ новой статьей 45.6, в соответствии с которой в качестве меры, направленной на снижение угроз финансовой стабильности Российской Федерации, Банк России на основании решения Совета директоров Банка России будет вправе устанавливать для кредитных организаций и микрофинансовых организаций прямые количественные ограничения и период, в течение которого будут применяться прямые количественные ограничения.

Согласно части второй статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта под прямыми количественными ограничениями понимается максимальная допустимая доля отдельных видов кредитов (займов), соответствующих установленным Советом директоров Банка России значениям характеристик кредитов (займов), в общем объеме

¹ http://www.cbr.ru/finstab/instruments/risk_weight_add_ons/

² <https://www.nbki.ru/company/news/?id=323412>

³ https://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/pdko_sub/

кредитов (займов) указанного вида, предоставленных кредитной организацией или микрофинансовой организацией в течение текущего квартала.

В части третьей статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта предусмотрено, что виды кредитов (займов), к которым могут быть установлены прямые количественные ограничения, характеристики указанных кредитов (займов), а также порядок применения прямых количественных ограничений в отношении указанных кредитов (займов) устанавливаются нормативным актом Банка России.

В соответствии с частью четвертой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта прямые количественные ограничения могут быть дифференцированными в зависимости от значений характеристик кредитов (займов), от вида микрофинансовых организаций, от видов лицензий, выдаваемых банкам, и (или) отнесения кредитных организаций к системно значимым.

При этом в настоящее время на рынке потребительского кредитования действует, в том числе, существенное число кредитных организаций, имеющих универсальную лицензию на осуществление банковских операций и оказывающих широкий спектр финансовых услуг, имеющих различные характеристики.

Вместе с тем в соответствии с частью первой статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции. Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что из статей 8 и 34 Конституции Российской Федерации следует обязанность государства по поддержке конкуренции и пресечению монополистической деятельности, обязанность государства: предусматривать меры, обеспечивающие поддержку конкуренции, создавать условия для эффективного функционирования товарных рынков, противодействовать недопущению, ограничению, устранению конкуренции со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, не допускать экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16.11.2000 № 237-О и от 03.04.2012 № 630-О, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2009 № 11-П, от 17.01.2013 № 1-П и от 31.05.2005 г. № 6-П)⁴.

Учитывая, что банковская деятельность является лицензируемой, все кредитные организации, действующие на рынке потребительского кредитования, соответствуют строгим критериям Банка России и уделяют особое внимание качеству своего кредитного портфеля, так как одним из наиболее распространенных нарушений, за которые кредитные организации несут ответственность вплоть до отзыва лицензии, является проведение высокорисковой кредитной политики и систематическая недооценка кредитного риска.

При этом предлагаемый Законопроектом порядок применения прямых количественных ограничений приведет к созданию неравных условий на рынке потребительского кредитования для различных кредитных организаций, даже действующих в рамках одной группы (например, имеющих универсальную лицензию), что приведет к искусственному ограничению конкуренции и является недопустимым.

2.2. В соответствии со статьей 2 Законопроекта предлагается дополнить часть третья статьи 33 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» новым абзацем, в соответствии с которым кредитная организация обязана

⁴ Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2016 / СПС «КонсультантПлюс».

будет доводить до сведения заемщиков на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в доступных для заемщиков помещениях кредитной организации, в которых осуществляется обслуживание заемщиков, а также при обращении заемщика в кредитную организацию информацию о введенных Банком России прямых количественных ограничениях.

Согласно статье 3 Законопроекта аналогичные изменения предлагается внести в часть 2 статьи 9 Федерального закона от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (далее – Закон № 151-ФЗ).

По мнению финансовых организаций, учитывая невысокую финансовую грамотность заемщиков, получение ими отказа в предоставлении кредита (займа) только на основании установленных Банком России количественных ограничений, независимо от их уровня доходов и иных факторов кредитоспособности, может привести к их оттоку из частных банков и перераспределению между банками с государственным участием и т.н. «черными кредиторами», что повлечет рост социальной напряженности в обществе.

Кроме того, размещение в открытом доступе информации о введении Банком России прямых количественных ограничений может стать инструментом недобросовестной конкуренции и привести к переходу клиентов в иные кредитные организации, в отношении которых такие прямые количественные ограничения не установлены, что не соответствует цели обеспечения финансовой стабильности банковской системы Российской Федерации в целом.

Учитывая изложенное предлагаем статью 2 и абзац третий пункта 1 статьи 3 Законопроекта исключить.

3. Предлагаемый Законопроектом порядок привлечения к ответственности за нарушение прямых количественных ограничений является непрозрачным, а также содержит ряд коррупциогенных факторов.

В соответствии с частью пятой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта в случае несоблюдения прямых количественных ограничений, установленных Банком России в соответствии с статьей 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта, Банк России будет вправе установить повышенные значения надбавок к коэффициентам риска для кредитных организаций в соответствии со статьей 45.2 Закона № 86-ФЗ или дополнительные коэффициенты риска для микрофинансовых организаций в соответствии с пунктом 5.6 части 4 статьи 14 Закона № 151-ФЗ и (или) применить меры в соответствии с частью первой статьи 74 Закона № 86-ФЗ или в соответствии с другими федеральными законами.

3.1. Следует отметить, что введение механизма установления коэффициентов риска, предусмотренного Указанием № 4892-У, имеет экономическое обоснование («взвешивание» активов, исходя из уровня их риска), а также соответствует ранним принципам Базельского комитета по банковскому надзору (Базель I и Базель II) и является наиболее сбалансированным, так как повышенные надбавки к коэффициентам риска компенсируются дополнительным использованием капитала кредитных организаций.

При этом применение прямых количественных ограничений высокорискового кредитования приведет к тому, что Банк России фактически начнет предопределять бизнес-модели кредитных организаций на рынке потребительского кредитования. Также внедрение механизма прямых количественных ограничений с большой долей вероятности не решит задачу ограничения высокорискового кредитования из-за значительного числа факторов, влияющих на его эффективность, а также сложности комплексной оценки их воздействия.

В частности, к таким факторам относятся, в том числе, значительные сроки разработки новых нормативных актов, а также сложность определения критериев выбора секторов кредитного рынка (видов кредитования), в отношении которых будут установлены лимиты на объемы кредитования. Кроме того, применение предлагаемого в Законопроекте комбинированного метода ограничения высокорискового кредитования (установление лимитов на объем кредитования и применение макропруденциальных надбавок к коэффициентам риска при их нарушении) характеризуется непрозрачностью и в случае его внедрения окажет непредсказуемое воздействие на розничное кредитование и экономику в целом.

Также необходимо еще раз отметить, что действующие макропруденциальные меры уже обеспечивают надлежащий уровень ограничения высокорискового кредитования.

Так, в соответствии с действующей матрицей надбавок к коэффициентам риска уже установлены повышенные коэффициенты риска к определенным категориям кредитов, позволяющие существенно сократить определенные виды особенно высокорискового кредитования. В частности, для всех кредитных требований, номинированных в иностранной валюте, установлен коэффициент от 2,0 до 5,0. В этой связи кредитные организации уже практически не выдают потребительские кредиты (включая ипотечные), номинированные в иностранной валюте.

3.2. В соответствии с частью пятой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта в случае несоблюдения прямых количественных ограничений, установленных Банком России в соответствии со статьей 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта, Банк России вправе устанавливать повышенные значения надбавок к коэффициентам риска для кредитных организаций (дополнительные коэффициенты риска для микрофинансовых организаций) **и (или)** привлекать к ответственности в соответствии со статьей 74 Закона № 86-ФЗ или иными федеральными законами.

Таким образом, Банк России в случае несоблюдения финансовой организацией прямых количественных ограничений будет вправе одновременно устанавливать и повышенные надбавки к коэффициентам риска, и привлекать к ответственности, т.е. принимать в отношении финансовых организаций меры и экономического, и правового воздействия, что приведет к созданию предпосылок для ущемления субъективных прав участников рынка и может спровоцировать коррупционные проявления.

Кроме того, в части второй статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта предусмотрено, что под прямыми количественными ограничениями понимается максимально допустимая доля отдельных видов кредитов (займов), соответствующих установленным Советом директоров Банка России значениям характеристик кредитов (займов), в общем объеме кредитов (займов) указанного вида, предоставленных кредитной организацией или микрофинансовой организацией в течение текущего квартала.

Также согласно части четвертой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта прямые количественные ограничения могут быть дифференцированными в зависимости от значений характеристик кредитов (займов), от вида микрофинансовых организаций, от видов лицензий, выдаваемых банкам, и (или) отнесения кредитных организаций к системно значимым.

При этом в Законопроекте не определены ни критерии угроз финансовой стабильности, при наступлении которых Банк России будет вправе вводить прямые количественные ограничения, ни критерии дифференциации для различных категорий прямых количественных ограничений.

В части третьей проектируемой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ предусмотрено право Банка России определять виды кредитов (займов), к которым могут быть установлены прямые количественные ограничения, характеристики указанных кредитов (займов), а также порядок применения прямых количественных ограничений в отношении указанных кредитов (займов), что при полном отсутствии каких-либо критериев или базовых принципов функционирования такого порядка создает предпосылки для чрезмерной свободы подзаконного нормотворчества.

Толкование норм проектируемой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в совокупности позволяет сделать вывод, что Банк России будет фактически наделен неограниченным правом устанавливать прямые количественные ограничения в отношении всех категорий кредитов для физических лиц, за исключением кредитов, указанных в части шестой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта, а также при их несоблюдении одновременно применять меры, предусмотренные частью пятой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта.

Вместе с тем, в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 «Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика), утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» широта дискреционных полномочий, под которой понимается неопределенность условий для принятия решения (что в данном случае проявляется в части второй статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта), признается коррупциогенным фактором.

Также необходимо отметить, что согласно пункту 3 Методики необоснованно широкие пределы усмотрения для привлечения финансовых организаций к ответственности (что в данном случае проявляется в части пятой статьи 45.6 Закона № 86-ФЗ в редакции Законопроекта) также признаются коррупциогенным фактором, что является недопустимым.

В этой связи полагаем, что в целях устранения пробелов и неопределенности регулирования проектируемую статью 45.6 Закона № 86-ФЗ необходимо доработать в части установления правореализационных механизмов, предусматривающих определение конкретных оснований и критериев для введения Банком России прямых количественных ограничений, а также в части определения мер ответственности за несоблюдение прямых количественных ограничений.

С учетом изложенного, по мнению участников финансового рынка, предлагаемые Законопроектом меры являются излишними и имеют признаки коррупциогенности, в связи с чем концепция Законопроекта не поддерживается.