



27.07.2021

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект указания Банка России «О внесении изменений в Положение Банка России от 28 июня 2017 года № 590-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности»»

Специалисты Национального совета финансового рынка совместно с кредитными организациями проанализировали разработанный Банком России проект указания «О внесении изменений в Положение Банка России от 28 июня 2017 года № 590-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности»» (далее – Проект), направленный на корректировку подходов к оценке рисков, принимаемых кредитными организациями по ссудам, и их минимизацию, и предлагают доработать его с учетом следующего.

1. В соответствии с абзацем пятым пункта 1.3 Проекта предлагается пункт 3.13 Положения Банка России от 28.06.2017 № 590-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности» (далее – Положение № 590-П) дополнить подпунктом 3.13.8, в соответствии с которым не выше, чем в III категорию качества (сомнительные), будут классифицироваться ссуды, предоставленные субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям), отнесенным к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости в соответствии со статьей 107.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ).

1.1. Вместе с тем, согласно пункту 6 статьи 107.1 БК РФ субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный в соответствии с БК РФ к группе заемщиков со средним или низким уровнем долговой устойчивости, представляет в Минфин России в установленном им порядке документы и материалы, необходимые для согласования в соответствии с пунктами 20 и 26 статьи 103 БК РФ программ государственных внутренних и внешних заимствований, государственных гарантий субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также изменений в указанные программы, являющихся приложениями к подготовленному для внесения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проекту бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, а также проекту изменений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период.

Пунктом 20 статьи 103 БК РФ предусмотрено, что субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный в соответствии со статьей 107.1 БК РФ к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости, вправе осуществлять государственные (муниципальные) заимствования (включая привлечение банковских кредитов в соответствии с пунктом 9 статьи 103 БК РФ), предоставлять государственные (муниципальные) гарантии только в случае согласования с Минфином России

(финансовым органом субъекта Российской Федерации) программ государственных внутренних и внешних заимствований.

В соответствии с пунктом 1 статьи 110.1 БК РФ программа государственных внутренних заимствований субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (муниципальных внутренних заимствований на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год) представляет собой перечень государственных внутренних заимствований субъекта Российской Федерации (муниципальных внутренних заимствований) по видам соответствующих долговых обязательств, включающих привлечение банковских кредитов в валюте Российской Федерации, осуществляемых и (или) погашаемых в очередном финансовом году и плановом периоде (в очередном финансовом году).

Таким образом, Минфин России или финансовый орган субъекта Российской Федерации уже располагает законодательно закрепленным механизмом, позволяющим запретить финансово нестабильным регионам (муниципальным образованиям) привлекать банковские кредиты. При работе с субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями) кредитные организации обязательно запрашивают программу заимствований, предусматривающую возможность привлекать банковские кредиты. При отсутствии в такой программе права на привлечение банковских кредитов такому субъекту кредит не предоставляется.

При этом предусмотренное проектируемым подпунктом 3.13.8 пункта 3.13 Положения № 590-П (абзац пятый пункта 1.3 Проекта) ограничение не только крайне негативно отразится на уже сформированном кредитном портфеле банков, поскольку необходимо будет при отсутствии изменений экономических условий обслуживания долга досоздавать резервы в размере от 21% до 50% (для сомнительных ссуд), но и приведет либо к невозможности для субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) привлекать кредиты, либо значительно повысит расходы бюджетов субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) на обслуживание долговых обязательств.

Так, повышение ставки резервирования неизбежно приведет к повышению процентных ставок по кредитам, предоставляемым субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям), что может повлечь необходимость в их замещении дотациями/субсидиями/субвенциями из бюджетной системы Российской Федерации, что, в свою очередь, приведет к нежелательному росту бюджетных расходов.

При этом необходимо обратить внимание, что по информации кредитных организаций, случаев невозврата банковских кредитов субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями не зафиксировано.

Таким образом, в случае принятия Проекта в первоначальной редакции может возникнуть ситуация, когда при наличии утвержденной Минфином России программы внутренних заимствований, предусматривающей в том числе возможность привлечения банковских кредитов, субъект Российской Федерации (муниципальное образование) будет вынужден обращаться за финансовой поддержкой не к банкам, а к Российской Федерации в связи с тем, что с учетом проектируемой нормы подпункта 3.13.8 пункта 3.13 Положения № 590-П кредитные организации будут вынуждены устанавливать более высокие процентные ставки по предоставляемым субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) кредитам.

В то же время в соответствии с требованиями Положения № 590-П кредитные организации проводят тщательную оценку кредитного риска по каждому потенциальному заемщику, включая субъекты Российской Федерации (муниципальные образования),

формируют профессиональное суждение и принимают обоснованное и взвешенное решение о размере расчетного резерва по каждой ссуде каждого заемщика.

1.2. Также следует отметить, что при исполнении проектируемых в подпункте 3.13.8 пункта 3.13 Положения № 590-П требований кредитные организации столкнутся с трудностями, связанными с определением уровня долговой устойчивости муниципальных образований.

Так, перечень субъектов Российской Федерации, ранжированный по уровню долговой устойчивости размещен на официальном сайте Минфина России, что позволяет кредитным организациям оперативно получать доступ к данной информации. Публикация же информации о долговой устойчивости муниципальных образований находится в ведении финансовых органов субъектов Российской Федерации. При этом данная информация об уровне долговой устойчивости муниципальных образований доступна не по всем регионам. В частности, данная информация отсутствует по Архангельской, Смоленской, Тамбовской и Орловской областям.

Отсутствие указанной информации делает фактически невозможным исполнение кредитными организациями требований, предусмотренных абзацем пятым пункта 1.5 Проекта, в отношении муниципальных образований.

Таким образом, автоматическое отнесение к III категории качества (сомнительные ссуды) кредитов, предоставленных субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям), отнесенных к группе заемщиков со средним уровнем долговой устойчивости в соответствии со статьей 107.1 БК РФ является избыточным, необоснованно повышающим уровень создаваемых кредитными организациями резервов и, как следствие, увеличивающим нагрузку на капитал, а также ограничивающим доступ к банковским кредитам для фактически признанных Минфином России финансово состоятельными субъектами Российской Федерации (муниципальных образований) и повышающим расходы бюджетной системы.

Учитывая изложенное, предлагаем исключить проектируемую норму подпункта 3.13.8 пункта 3.13 Положения № 590-П.

В этой связи предлагаем внести в пункт 1.3 Проекта следующие изменения:

– **абзацы четвертый и пятый исключить.**

2. В соответствии с абзацем четвертым пункта 1.5 Проекта предлагается пункт 4.9 Положения № 590-П дополнить новым абзацем, в соответствии с которым ссуды, предоставленные субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям), отнесенным к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости в соответствии со статьей 107.1 БК РФ, будут классифицироваться в V категорию качества с формированием резерва в размере не менее 100 %.

Вместе с тем, согласно пункту 6 статьи 107.1 БК РФ субъект Российской Федерации, отнесенный в соответствии с БК РФ к группе заемщиков со средним или низким уровнем долговой устойчивости, представляет в Минфин России в установленном им порядке документы и материалы, необходимые для согласования, в частности, в программах государственных внутренних и внешних заимствований, а также изменений в указанные программы.

Согласно пункту 26 статьи 103 БК РФ субъект Российской Федерации (муниципальное образование), отнесенный в соответствии со статьей 107.1 БК РФ к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, вправе осуществлять государственные (муниципальные) внутренние заимствования, предоставлять

государственные (муниципальные) гарантии в валюте Российской Федерации только в случае согласования с Минфином России (финансовым органом субъекта Российской Федерации) программ государственных внутренних заимствований, государственных гарантий субъекта Российской Федерации в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (программ муниципальных внутренних заимствований, муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (очередной финансовый год), а также изменений в указанные программы.

Таким образом, Минфин России наделен также правом запретить субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) с низким уровнем долговой устойчивости привлекать банковские кредиты.

С учетом того, что позиция, изложенная в пункте 1 настоящего заключения, относится также и к абзацу четвертому пункта 1.5 Проекта, предлагаем исключить проектируемую норму пункта 4.9 Положения № 590-П.

В этой связи предлагаем внести в пункт 1.5 Проекта следующие изменения:

– **абзацы третий и четвертый исключить.**

3. В соответствии с абзацем вторым пункта 1.8 Проекта предлагается внести в подпункт 1.1 пункта 1 Приложения 4 к Положению № 590-П изменения, согласно которым к минимальному перечню обстоятельств, свидетельствующих о возможном отсутствии у заемщиков – юридических лиц реальной деятельности или об осуществлении ее в незначительных объемах, будет относиться превышение более чем в 10 раз размера предоставленной заемщику – юридическому лицу необеспеченной ссуды или ссуды, обеспечением по которой не является обеспечение I категории качества, а также обеспечение II категории качества в виде гарантий (поручительств), залога ценных бумаг, залога недвижимости, указанных в главе 6 Положения № 590-П, над величиной полученной им среднеквартальной выручки за последние 4 завершённых квартала, по итогам годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности или налоговой декларации по налогу на прибыль организации за квартальную (годовую) отчетную дату.

В действующей редакции подпункта 1.1 пункта 1 Приложения 4 к Положению № 590-П указанное превышение оценивается за последние 12 календарных месяцев до даты оценки ссуды.

По мнению кредитных организаций, предлагаемое абзацем вторым пункта 1.8 Проекта редакционное изменение подпункта 1.1 пункта 1 Приложения 4 к Положению № 590-П не позволит кредитным организациям однозначно определить, будет ли допустимо (и достаточно) подтверждать размер среднеквартальной выручки за последние 4 завершённых квартала только по итогам годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности и применять данную оценку до формирования новой годовой отчетности.

Таким образом, проектируемое изменение приведет к неопределенности оснований и условий принятия соответствующих решений, что создаст для правоприменителей необоснованно широкие пределы усмотрения, которые в соответствии с пунктом 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», признаются коррупциогенным фактором и являются недопустимыми.

Принимая во внимание изложенное, с учетом предусмотренного в пункте 1.8 Проекта изменения предлагаем установить в подпункте 1.1 пункта 1 Приложения 4 к Положению № 590-П более четкие критерии для определения кредитной организацией превышения более чем в 10 раз размера предоставленной заемщику – юридическому лицу необеспеченной ссуды над величиной полученной им среднеквартальной выручки.