

Кредит должен быть обоснованным

Credit Must Be Justified

УДК 336.77

DOI: 10.12737/1998-0701-2022-8-5-3-9

Е.Е. Смирнов, парламентский корреспондент
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

E.E. Smirnov, Parliamentary Correspondent
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

Аннотация. 1 января текущего года вступил в силу Федеральный закон от 6 декабря 2021 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и статьи 9 и 14 Федерального закона "О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях", направленный на предотвращение накопления рисков заемщиками и замедление чрезмерного роста необеспеченного потребительского кредитования.

Ключевые слова: кредитный рынок, потребительское кредитование, макропруденциальный лимит, коэффициенты риска, микрофинансовая организация.

Abstract. On January 1 this year, Federal Law No. 398-FZ dated December 6, 2021 “On Amendments to the Federal Law “On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)” and Articles 9 and 14 of the Federal Law “On Microfinance Activities and Microfinance Organizations” came into force aimed at preventing the accumulation of risks by borrowers and slowing down the excessive growth of unsecured consumer lending.

Keywords: credit market, consumer lending, macroprudential limit, risk ratios, microfinance organization.

Потребность в принятии Федерального закона от 06.12.2021 № 398-ФЗ (далее — Закон № 398-ФЗ) была продиктована, по сути, стремлением российских законодателей предотвратить обострение проблем, вызванных активизацией недостаточно обоснованного потребительского кредитования.

В интересах заемщика и кредитора

Закон № 398-ФЗ был инициирован депутатом Государственной думы А.Г. Аксаковым, а также И.Б. Дивинским в период исполнения им полномочий депутата Государственной думы.

В проекте закона, о котором идет речь, было высказано предложение наделить Банк России полномочиями по установлению (на основании решения его Совета директоров) прямых количественных ограничений в сфере кредитования. Под прямыми количественными ограничениями понимается максимальная допустимая доля отдельных видов кредитов (займов) в общем объеме кредитов (займов) указанного вида, предоставленных кредитной организацией или микрофинансовой организацией в течение текущего квартала. Период, в течение которого применяются прямые количественные ограничения, а также значения

характеристик кредитов (займов), для которых устанавливаются прямые количественные ограничения, авторы проекта предложили определять решением Совета директоров Банка России.

Положения законопроекта, касающиеся прямых количественных ограничений, было предложено применять в отношении кредитов (займов), предоставляемых физическим лицам в целях, не связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности. Исключение было сделано для кредитов (займов), обязательства физического лица по которым обеспечены ипотекой, для кредитов (займов), предоставленных физическому лицу на финансирование по договору участия в долевом строительстве, заключенному в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», а также для кредитов (займов), обязательства физического лица по которым обеспечены залогом автомототранспортного средства.

По мнению авторов законопроекта, виды кредитов (займов), к которым могут быть при-

менены прямые количественные ограничения, характеристики указанных кредитов (займов), а также порядок применения в отношении указанных кредитов (займов) прямых количественных ограничений должны быть установлены нормативным актом Банка России.

Принципиально важно то правовое обстоятельство, что прямые количественные ограничения было предложено дифференцировать по ряду критериев: в зависимости от значений характеристик кредитов (займов), от вида микрофинансовых организаций, от видов лицензий, выдаваемых банкам, и (или) отнесения кредитных организаций к системно значимым.

Как было отмечено в пояснительной записке к законопроекту, в случае нарушения кредитными или микрофинансовыми организациями установленных Банком России прямых количественных ограничений по отношению к этим организациям должны применяться меры воздействия, предусмотренные федеральными законами. К тому же для кредитных организаций были предусмотрены повышенные значения надбавок к коэффициентам риска, а для микрофинансовых организаций — дополнительные коэффициенты риска.

Кроме того, в целях повышения финансовой грамотности населения законопроектом предлагалось обязать кредиторов доводить до сведения заемщиков на официальном сайте кредитора в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (при его наличии), в помещениях кредитора и местах обслуживания клиентов, а также при обращении заемщиков к кредитору информацию о введенных Банком России прямых количественных ограничениях.

По традиции, установившейся в российском парламенте, в пояснительной записке к проекту Закона было отмечено следующее:

- принятие предлагаемых законопроектом изменений в законодательстве не потребует дополнительных расходов федерального бюджета для их реализации и не повлечет за собой негативных социально-экономических, финансовых и иных последствий, в том числе для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности;

- законопроект не противоречит положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

При анализе мотивов депутатов, выступивших с законодательной инициативой, о которой идет речь, и аргументы, высказанные ими в связи с предложенными правовыми мерами, возникает вопрос об актуальности данной законодательной инициативы. Насколько она важна именно сегодня?

В связи с этим обратимся к данным Банка России, касающимся ситуации с потребительским кредитованием.

Как отмечено экспертами ЦБ РФ при анализе тенденций в сегменте розничного кредитования на основе данных бюро кредитных историй, общее число заемщиков в сфере потребительского кредитования к середине 2021 г. достигло 43 млн человек. При этом численность исключительно банковских клиентов на 1 июля 2021 г. составила 36,3 млн человек, а заемщиков МФО — 6,7 млн человек, в том числе заемщиков МФО, имеющих банковский кредит.

Что касается долговой нагрузки заемщиков необеспеченных кредитов, то надо иметь в виду следующие ее особенности.

Первое. Заемщики, получившие необеспеченный потребительский кредит в I-II кварталах 2021 г., уже имели в среднем по 1,5 действующих кредита на момент обращения в банк. Долговая нагрузка заемщиков, получающих необеспеченный кредит, динамично растет.

Второе. По результатам II квартала 2021 г. величина совокупного долга (с учетом солидарной ответственности по иным кредитам) у заемщиков необеспеченных потребительских кредитов по портфелю в целом достигла 570 тыс. руб., что на 10,2% выше значений IV квартала 2020 г. Факторами роста выступили как увеличение количества кредитов (+2,5%), так и рост среднего долга по кредиту (+7,4%).

По мнению аналитиков Банка России, необеспеченные потребительские кредиты, предоставленные в 2020–2021 гг., демонстрируют высокий уровень кредитного качества. Опережающий индикатор риска — доля ссуд с просрочкой свыше 90 дней на 6-й месяц после выдачи кредита снизился до 0,12%, что является минимальным значением за все время наблюдения. Низкий уровень дефолтов новых выдач во многом обусловлен положительным макроэкономическим фоном, обеспечившим



снижение риска. Существенный положительный эффект также оказали массовые реструктуризации кредитов, проведенные банками в первые волны пандемии.

Получившие большое распространение в 2021 г. долгосрочные потребительские кредиты со сроком свыше 5 лет существенно отличаются по характеристикам от остального портфеля необеспеченных кредитов. Средняя сумма выдачи в интервале от 0,6 до 1,2 млн руб. значительно превосходит характерные значения потребительских кредитов со сроком погашения в два-четыре года. При этом уровень кредитного риска долгосрочных кредитов выше, чем по остальному портфелю.

Особого внимания требует долговая нагрузка заемщиков микрофинансовых организаций.

Как отметили аналитики Банка России, рынок потребительского микрофинансирования продолжает расширяться, темпы прироста совокупного портфеля займов сопоставимы с допандемическими значениями. В частности, за период с 30 июня 2020 г. по 30 июня 2021 г. портфель займов увеличился на 27,4% и составил 280,3 млрд руб., что может быть связано с эффектом низкой базы по состоянию на 30 июня 2020 г., когда на рынке произошло падение объема выданных займов, так как в период ограничений большинство офисов МФО было закрыто и были повышенены требования к скоринговым процедурам. Количество действующих уникальных заемщиков МФО за рассматриваемый период выросло на 23,0% до 6,7 млн человек. Основной прирост портфеля приходится на новых заемщиков, при этом больше половины заемщиков уже имели кредит в банке на момент выдачи нового займа в МФО.

Доля заемщиков, которые имели одновременно два и более займа, продолжала увеличиваться, достигнув 32,0% в II квартале 2021 г. Наблюдается также увеличение количества займов, обслуживаемых повторными заемщиками в течение года с 16 до 22%, что может говорить как об увеличении спроса на займы, так и о повышении уровня закредитованности данной группы заемщиков.

Несмотря на ускорение инфляции во второй половине 2021 г., доля потребительских займов, выданных в сумме до 10 тыс. руб. (в отноше-

нии таких заемщиков у МФО отсутствует обязанность по расчету показателя долговой нагрузки), продолжает увеличиваться (с 11,4 до 12,4% за год по объему задолженности). При этом доля просроченной задолженности таких займов находится на стабильно высоком уровне. На займы с суммой менее 10 тыс. руб. приходится 48,2% по количеству договоров от всего рынка. При этом для данной категории займов в основном характерны высокие значения полной стоимости кредита. Привлечение заемщиками займов по таким ставкам может привести к дальнейшему ухудшению их финансового положения. В этой связи Банк России подготовил комплекс регуляторных изменений, направленных на ограничение роста долговой нагрузки заемщиков МФО. В частности, предлагается снизить порог максимального объема переплаты по начисленным процентам, неустойке (штрафы, пени) и иным платежам по займам со 150 до 130% и снизить порог предельной ежедневной процентной ставки по займам МФО с 1 до 0,8% в день. Кроме того, Банк России подготовил изменения, ужесточающие величину надбавок к коэффициентам риска при расчете нормативов достаточности капитала МФО по займам, выданным заемщикам с повышенным ПДН. Указанный комплекс мер, по оценкам Банка России, создает предпосылки к изменению бизнес-моделей МФО в сторону снижения стоимости займа и совершенствования скоринговых процедур.

Тем не менее в Банке России пришли к выводу, что в 2021 г. долговая нагрузка заемщиков росла быстрыми темпами во всех сегментах кредитования как за счет роста среднего размера задолженности, приходящейся на одного заемщика, так и за счет среднего числа кредитов у одного заемщика. В случае ухудшения макроэкономического фона повышенная долговая нагрузка граждан может привести к реализации рисков для кредитных организаций и более сильному замедлению экономики. Для ограничения этой уязвимости Банк России дважды повышал надбавки к коэффициентам риска в 2021 г. и решил использовать макропруденциальные лимиты также в 2022 г.

В связи с этим можно смело назвать законодательную инициативу депутатов относи-

тельно макропруденциальных лимитов весьма актуальной. Именно так к этой инициативе отнеслись и в Государственной думе. А если конкретнее, инициатива депутатов Государственной думы, предложивших принятие закона, направленного на регулирование темпов кредитования, была поддержана парламентской палатой как своевременная и весьма важная мера правового характера.

В частности, в Комитете ГД по финансово-му рынку посчитали назревшим предложение авторов законодательной инициативы ввести в систему макропруденциального регулирования, применяемого Банком России, новый инструмент — прямые количественные ограничения максимально допустимой доли отдельных видов кредитов (займов) в общем объеме кредитов (займов) указанного вида, предоставленных кредитной организацией или микрофинансовой организацией в течение текущего квартала.

Одобрили в Комитете и то правовое обстоятельство, что согласно законопроекту 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), должны определяться нормативным актом Банка России.

Наконец, поддержали в Комитете и возможность дифференциации количественных ограничений в зависимости от значений характеристик кредитов (займов), от вида микрофинансовых организаций, от видов лицензий, выдаваемых банкам.

Комитет пришел к выводу, что реализация концепции законопроекта позволит обеспечить выполнение поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания по экономическим вопросам от 28.09.2021 № Пр-1835.

Вместе с тем, поддерживая в целом необходимость принятия мер, направленных на регулирование темпов кредитования в целях минимизации системных рисков финансовой системы Российской Федерации, Комитет посчитал необходимым в своем заключении отметить следующее.

1. В соответствии с проектируемым определением под прямыми количественными ограничениями понимается «максимальная

допустимая доля отдельных видов кредитов (займов) в общем объеме кредитов (займов) указанного вида».

По мнению членов Комитета, указанная норма представлялась неясной и требовала уточнения.

2. Действующей редакцией статьи 43 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон № 86-ФЗ) определяется, что применять такой инструмент государственной денежно-кредитной политики как прямые количественные ограничения в отношении рефинансирования кредитных организаций и проведения кредитными организациями отдельных банковских операций Банк России вправе только после соответствующих консультаций с Правительством Российской Федерации.

Законопроектом указанную статью предлагалось признать утратившей силу и проектируемой новой статьей 45.6 определить, что прямые количественные ограничения будут устанавливаться Банком России на основании решения Совета директоров.

Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии со статьей 45.1 Закона № 86-ФЗ политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации Банк России разрабатывает и проводит во взаимодействии с Правительством Российской Федерации. В этой связи, по мнению членов Комитета, исключение консультативной функции Правительства Российской Федерации при применении Банком России столь значимого для стабильности функционирования финансового рынка инструмента представляется недостаточно обоснованным.

3. Заявленной авторами законопроекта целью введения нового макропруденциального инструментария является снижение угроз финансовой стабильности Российской Федерации посредством предотвращения накопления рисков заемщиками и замедления чрезмерного роста необеспеченного потребительского кредитования.

При этом следует отметить, что в настоящее время действующим законодательством предусмотрен комплекс мер, позволяющих Банку России эффективно регулировать кредитный рынок: это и ограничение предельного значе-



ния полной стоимости кредита, и расчет показателя долговой нагрузки заемщика, право установления в соответствии со статьей 45.2 Закона № 86-ФЗ в качестве меры, направленной на снижение угроз финансовой стабильности Российской Федерации, надбавок к коэффициентам риска по отдельным видам активов из числа включаемых в расчет нормативов достаточности собственных средств (капитала) кредитной организации (банковской группы), а также прямые количественные ограничения на проведение отдельных операций, предусмотренные действующей редакцией статьи 43 Закона № 86-ФЗ.

Учитывая изложенное, полагаем, что целесообразность введения нового регулирования требует дополнительного обоснования.

4. Проектируемыми нормами устанавливается, что виды кредитов (займов), их характеристики, а также порядок применения прямых количественных ограничений в отношении указанных кредитов (займов), будут определяться нормативным актом Банка России, а также определяется, что «прямые количественные ограничения могут быть дифференцированными».

Вместе с тем законопроектом не определено — кем, на каком правовом основании и в каком порядке предполагаемая дифференциация будет проводиться.

По мнению Комитета, указанный подход предоставляет Банку России необоснованно широкую дискрецию полномочий, предполагая избирательность норм.

5. Законопроектом вводится ответственность за несоблюдение кредитными организациями и микрофинансовыми организациями прямых количественных ограничений — Банк России вправе установить повышенные значения надбавок к коэффициентам риска и (или) применить меры административного воздействия (в частности, наложить штраф, ограничить проведение отдельных операций).

Таким образом, исходя из проектируемых норм, за одно и то же нарушение в отношении разных субъектов Банк России может не применять никакие меры ответственности, применить одну из вышеобозначенных мер или применить две меры одновременно.

6. Законопроектом предусматривается установление обязанности для банков и микро-

финансовых организаций информировать заемщиков о введенных Банком России прямых количественных ограничениях.

Вместе с тем предоставление указанной информации, посчитали в Комитете, не дает заемщику каких-либо дополнительных сведений, позволяющих оценить качество работы конкретного кредитора и предоставляемой им услуги.

В связи с этим целесообразность указанного информирования, по мнению членов Комитета ГД по финансовому рынку, требовала дополнительного обоснования.

Свое мнение в отношении внесенного в Государственную думу законопроекта высказало и Правительство Российской Федерации. В официальном отзыве на законопроект оно, в частности, отметило, что наделение Банка России дополнительными полномочиями по установлению прямых количественных ограничений повысит административную нагрузку на кредитные и некредитные финансовые организации.

По поводу того, что законопроектом предусматривается обязанность для кредитных и микрофинансовых организаций доводить до сведения заемщиков на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и в доступных для заемщиков помещениях, в которых осуществляется обслуживание заемщиков, информацию о введении Банком России прямых количественных ограничений, было отмечено, что введение таких ограничений не влияет на принятие заемщиком решения о заключении договора кредита (займа), на действительность этого договора и на правовое положение заемщика в целом.

Таким образом, установление указанной обязанности не позволяет обеспечить достижение декларируемой цели введения прямых количественных ограничений и приведет к дополнительной нагрузке на кредитные и микрофинансовые организации. В связи с этим данное положение подлежит исключению из законопроекта.

Кроме того, посчитали в Правительстве РФ, необходимо конкретизировать положения законопроекта в части распространения его действия исключительно на сектор необеспеченного потребительского кредитования, за-

явленный в качестве обоснования необходимости дополнительного регулирования.

Установление прямых количественных ограничений является дополнительным инструментом макропруденциального регулирования, однако в арсенале Банка России присутствуют и уже действующие ныне правовые механизмы, направленные на регулирование рынка, в том числе потребительского кредитования, например, применение показателей долговой нагрузки и коэффициентов риска при расчете нагрузки на капитал банков.

При этом Правительство РФ отметило, что пояснительная записка к законопроекту не содержит результатов анализа текущей ситуации в сфере роста необеспеченного потребительского кредитования, потребовавшей разработки законопроекта. В этой связи пояснительная записка к законопроекту должна быть доработана с включением в нее результатов указанного анализа и подробных обоснований необходимости введения нового макропруденциального инструментария.

Вместе с тем Правительство РФ поддержало законопроект при условии его доработки ко второму чтению с учетом указанных замечаний.

Естественно, замечания Комитета Государственной думы по финансовому рынку и Правительства РФ, как и все другие замечания участников законодательного процесса, были внимательно проанализированы и учтены.

Основные положения Закона № 398-ФЗ

Закон № 398-ФЗ наделил Банк России правом на основании решения Совета директоров Банка России устанавливать для кредитных и микрофинансовых организаций макропруденциальные лимиты по кредитам (займам) физическим лицам, а также устанавливать срок их действия.

Под макропруденциальными лимитами понимается максимальная допустимая доля отдельных видов кредитов (займов) физическим лицам в общем объеме кредитов (займов) указанного вида, предоставленных кредитной организацией или микрофинансовой организацией физическим лицам, и (или) в общем объеме кредитов (займов), предоставленных кредитной организацией или микрофинансовой организацией физическим лицам и юридическим лицам.

В статье 45.6, которой согласно Закону № 398-ФЗ дополнен Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», данная норма записана в следующей формулировке:

«Статья 45.6. В качестве меры, направленной на снижение угроз финансовой стабильности Российской Федерации, Банк России на основании решения Совета директоров вправе устанавливать для кредитных организаций и (или) микрофинансовых организаций максимально допустимую долю отдельных видов кредитов (займов), предоставляемых физическим лицам кредитной организацией или микрофинансовой организацией и соответствующих установленным Советом директоров числовым значениям характеристик кредитов (займов), и отдельных видов кредитов (займов), полученных кредитной организацией или микрофинансовой организацией в качестве прав (требований) к физическим лицам и соответствующих установленным Советом директоров числовым значениям характеристик кредитов (займов), в общем объеме кредитов (займов) указанного вида, предоставленных кредитной организацией или микрофинансовой организацией физическим лицам и полученных кредитной организацией или микрофинансовой организацией в качестве прав (требований) к физическим лицам, и (или) в общем объеме кредитов (займов), предоставленных кредитной организацией или микрофинансовой организацией физическим лицам и юридическим лицам и полученных кредитной организацией или микрофинансовой организацией в качестве прав (требований) к физическим лицам и юридическим лицам (далее — макропруденциальный лимит), а также срок действия макропруденциальных лимитов».

Виды кредитов (займов), в отношении которых могут быть установлены макропруденциальные лимиты, характеристики указанных кредитов (займов) и порядок установления и применения макропруденциальных лимитов в отношении указанных кредитов (займов) определяются нормативным актом Банка России.

Федеральным законом предусматривается дифференциация макропруденциальных лимитов для банков с универсальной лицензией,



банков с базовой лицензией и микрофинансовых организаций. Виды кредитов (займов), в отношении которых могут быть установлены макропруденциальные лимиты, характеристики указанных кредитов (займов) и порядок установления и применения макропруденциальных лимитов в отношении указанных кредитов (займов) будут определяться нормативным актом Банка России. Решение об установлении макропруденциальных лимитов принимается с учетом определяемых Банком России факторов риска увеличения долговой нагрузки заемщиков — физических лиц.

В соответствии с Законом № 398-ФЗ макропруденциальные лимиты не устанавливаются в отношении следующих кредитов (займов):

- предоставленных юридическим лицам;
- предоставленных физическим лицам в целях, связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности;
- предоставленных физическим лицам, обязательства которых обеспечены ипотекой и (или) залогом автомототранспортного средства.

По данным Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, в целях реализации принятого Федерального закона Банком России подготовлен проект нормативного акта, в соответствии с которым макропруденциальные лимиты устанавливаются в отношении потребительских кредитов (займов) с лимитом кредитования, в том числе кредитов (займов) с использованием банковских карт, а также в отношении иных потребительских кредитов (займов). При этом Банк России определил исключения из этого списка

и не устанавливает макропруденциальные лимиты в отношении следующих кредитов:

- образовательных кредитов, по которым предоставляется государственная поддержка образовательного кредитования;
- кредитов (займов), предоставленных физическому лицу, признаваемому инвалидом, на приобретение технических средств реабилитации и (или) оплату услуг, предусмотренных программой реабилитации.

Закон № 398-ФЗ также наделил Банк России правом в случае превышения кредитной организацией или микрофинансовой организацией значения макропруденциального лимита уменьшить значение макропруденциального лимита в отношении данных организаций. При этом Банк России вправе установить повышенные значения надбавок к коэффициентам риска для кредитной организации или дополнительные коэффициенты риска для микрофинансовой организации.

В случае несоблюдения макропруденциальных лимитов кредитной организацией или микрофинансовой организацией к ним также могут применяться меры в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» или с другими федеральными законами.

По мнению парламентских аналитиков, реализация положений Закона № 398-ФЗ будет способствовать ограничению рисков, связанных с ростом кредитования в сегментах необеспеченного потребительского кредитования и повышению стабильности финансовой системы Российской Федерации.