

Отчет об итогах публичного обсуждения Доклада для общественных консультаций «О совершенствовании регулирования залогового обеспечения»

12 марта 2018 года Банк России опубликовал доклад для общественных консультаций «О совершенствовании регулирования залогового обеспечения» (далее – Доклад). Основной целью Доклада является обсуждение с профессиональным сообществом регулятивных инициатив Банка России, связанных с решением проблемы вывода имущества и ценных бумаг, принятых в залоговое обеспечение банками, а также с совершенствованием порядка применения и обеспечения соблюдения введенных мер.

В решении проблемы вывода имущества и ценных бумаг, принятых в залоговое обеспечение банками, Банк России видит начало реформы залогового обеспечения. На первом этапе предполагается изменить подходы к формированию банками резервов на возможные потери с учетом залогов в рамках 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). На следующем этапе – приступить к развитию существующего надзорного инструментария в части новой для банков меры – запретов на изменение и прекращение договоров об обеспечении.

В ходе публичного обсуждения в Банк России поступило 8 письменных заключений. Мнение по Докладу высказали банки и объединения участников рынка (Ассоциация «Россия», Некоммерческое партнерство «Национальный совет финансового рынка», Уральский банковский союз).

По итогам проведенной в Банке России работы по анализу и обобщению поступивших комментариев можно заключить, что предлагаемые Банком России подходы вызвали интерес у участников рынка. По основным вопросам доклада можно сделать следующие выводы в отношении полученных мнений.

1. В целом по Докладу.

Оценивая изложенные в Докладе предложения регулятора, отдельные респонденты констатируют необходимость пересмотра подходов к оценке залогового обеспечения и выражают поддержку планируемой деятельности регулятора.

На вопрос, касающийся актуальности и важности решения проблемы вывода залоговых активов, респонденты ответили утвердительно. Отмечается, что для предотвращения создания банками видимости ликвидного залога необходимы четко прописанные в нормативных актах Банка России требования и критерии определения ликвидности обеспечения, сроков его реализации и т.п.

В дополнение к предложенным инициативам Банка России в рамках решения обозначенной проблемы банки также называют важным элементом развитие инструментов «проактивного» надзора и вмешательство надзорного органа на ранней стадии в целях недопущения реализации рисков нанесения ущерба кредиторам и вкладчикам финансово неустойчивых кредитных организаций.

2.1 Изменение правил формирования резервов на возможные потери.

В Докладе изменение правил формирования резервов на возможные потери, предусмотренных Положением № 590-П, рассматривается в качестве первоначальной меры, направленной на реформирование института залогового обеспечения в банковской деятельности и совершенствование регулирования в целях повышения финансовой устойчивости банков.

Однако респонденты обращают внимание, что предлагаемые изменения подходов к резервированию могут не продемонстрировать эффективности при решении проблемы вывода залоговых активов.

Неоднозначную реакцию у участвовавших в опросе банков вызывает предлагаемое деление обеспечения на 3 категории качества. Отдельные банки поддерживают совершенствование правил формирования резервов, другие – критикуют планируемое деление. При этом в основном респонденты обращают внимание на то, что деление обеспечения по категориям в зависимости от срока экспозиции объекта залога (для II категории качества – до 180 календарных дней и для III категории качества – от 181 до 270 календарных дней) в связи с незначительной разницей между определенными сроками и сложностью определения соответствующего срока не будет носить взвешенного характера. В связи с этим отдельные участники обсуждения критиковали предлагаемые коэффициенты (индексы) категорий качества обеспечения.

В свете предложенных изменений важным вопросом, волнующим банки, является категоризация собственных ценных бумаг банка, в особенности векселей. Обеспокоенность, в первую очередь, вызывало отнесение в Докладе собственных дисконтных векселей банка к III категории качества обеспечения, а также неопределенность, к какой категории качества будут впоследствии относиться собственные векселя банка, реализованные без дисконта (существенного дисконта). Банками предлагается отнести дисконтные векселя банка ко II категории качества обеспечения, одновременно предусмотрев критерии (размеры) существенности дисконта.

Одновременно предлагается сохранить требование о включении в котировальный список первого (высшего) уровня только для эмиссионных долговых бумаг.

Среди предложений по формированию перечней обеспечения по категориям звучали следующие:

- сохранение действующих сроков переоценки предмета залога с установлением дополнительных признаков для сохранения имущества в определенной категории;
- расширение критериев для распределения видов обеспечения между категориями качества (предлагается учитывать инвестиционную привлекательность, состояние актива, его подверженность рискам обесценения и иные характеристики);
- включение залога имущественных прав (требований) на недвижимое имущество в перечень обеспечения II категории качества;
- рассмотрение возможности учета обеспечения в случаях, когда в отношении залогодателя применяются процедуры банкротства;
- учет при проведении оценки залогов их градации исходя из надежности обеспечения.

Ввиду существенности планируемых изменений большинство банков высказывается о рисках, которые может повлечь одномоментная реализация реформы. Банки предполагают, что новое регулирование в целом может негативно сказаться на практике кредитования, а также привести к необоснованной нагрузке на капитал и, как следствие, удорожанию кредитных продуктов, в особенности небольших банков.

Одновременно респонденты обратили внимание регулятора на заинтересованность рынка в содержательном рассмотрении возможности

включения залога прав по договору банковского счета в состав качественного обеспечения, отметив большую актуальность данного вопроса в рамках развития института залога банковских счетов.

Комментарий Банка России:

Проблема вывода активов рассмотрена в Докладе как один из факторов, свидетельствующих о необходимости реформы регулирования залогового обеспечения в целом, и, безусловно, не может быть решена исключительно реформированием подходов к формированию резерва на возможные потери кредитными организациями. Вместе с тем предлагаемые Банком России изменения на первом этапе реформы направлены на стимулирование банков к более взвешенной оценке кредитных рисков, которые, в том числе, могут быть вызваны возможностью вывода активов.

Общая позиция Банка России заключается в постепенном уходе от учета залога с низкой способностью к компенсации убытков вследствие невозврата кредита при формировании кредитными организациями резерва на возможные потери. Нормы Положения № 590-П, в свою очередь, позволяют адекватно оценить кредитные риски и формировать резерв на возможные потери без использования залогового обеспечения, величина которого покрывает часть резерва, но далеко не всегда снижает реальные кредитные риски по ссуде со стороны банка в силу объективных причин (в том числе, завышенной стоимости обеспечения).

Сроки реализации в зависимости от типа залогового обеспечения (180 и 270 дней) определены с учетом сроков, установленных действующим законодательством при осуществлении процедуры обращения взыскания и реализации заложенного имущества. При этом изменение требований к ликвидности залога, в нашем понимании, не предполагает изменений действующего порядка определения срока экспозиции залога.

Отметим также, что проект изменений в Положение № 590-П размещался на официальном сайте Банка России для повторного публичного обсуждения с 14.05.2018 по 27.05.2018, в рамках которого отдельные дискуссионные вопросы по проекту уже рассматривались.

Например, замечание банковского сообщества в отношении категоризации недвижимого имущества было учтено в доработанном проекте изменений в Положение № 590-П, согласно которому рассмотренный подход к оценке залога вещей не распространяется на недвижимое имущество. Обеспечение в виде недвижимого имущества, по-

прежнему, может относиться во II категорию качества при сроке его реализации в срок, не превышающий 270 календарных дней со дня возникновения основания для обращения взыскания на залог.

Одновременно было внесено уточнение, что к обеспечению I категории качества не могут быть отнесены собственные векселя кредитной организации, реализованные с существенным дисконтом, векселя, приобретенные залогодателем за счет привлеченных денежных средств, векселя, учтенные на балансе кредитной организации, которые отсутствуют в наличии, либо если в отношении них установлены факты погашения и (или) выкупа векселедателем и (или) отсутствия выпуска, векселя, если выявлены векселя с полностью совпадающими реквизитами, в отношении которых установлены факты учета двумя и более векселедержателями.

Подход к распределению видов обеспечения между тремя категориями качества в зависимости от качества и ликвидности залога, по мнению Банка России, в достаточной степени обоснован и лоялен. Решение о перераспределении видов обеспечения принято с учетом надзорной практики и результатов деятельности временных администраций по осуществлению реализации имеющегося у кредитных организаций обеспечения.

Во избежание одномоментного существенного влияния предлагаемых новаций на деятельность банков, а также пруденциальные показатели кредитных организаций проектом предусмотрено поэтапное вступление в силу изменений в Положение № 590-П.

2.2. Расширение надзорного инструментария Банка России

Мнение респондентов по предлагаемой конструкции запрета на изменение и прекращение договоров об обеспечении разделились. Некоторые банки, в том числе ассоциации, поддерживают предложение, другие – высказывают мнение о необоснованности предложенной меры.

При этом важно отметить, что в связи с указанной новеллой ключевым вопросом, который волнует банки, являются условия и критерии применения меры в отношении банков. Именно прозрачные и бесспорные критерии, обеспечивающие обоснованное вмешательство регулятора, называются залогом эффективного применения данной меры.

В целом поддерживается применение меры на основании мотивированного (профессионального) суждения надзорного органа, при этом отдельные банки полагают, что меру следует применять к банкам, которые:

- ранее были замечены в создании схем, в частности, в течение короткого периода времени совершали сделки, либо планируют к совершению сделки, имеющие признаки вывода активов,
- имеют признаки несостоятельности или к которым уже применяются меры по финансовому оздоровлению.

Безусловно, ввиду возможного дополнения надзорного инструментария Банка России банки оценивают риски и возможные неблагоприятные последствия введения меры. Так, респонденты обращают внимание Банка России на отдельные правовые, операционные и бизнес-риски, которые могут возникнуть:

- ограничение прав сторон по договору, например, залогодателя по распоряжению залоговым имуществом, в том числе по замене залога, и банков по работе с обеспечением проблемных сделок, в том числе в части предупреждения возникновения предпроблемной задолженности;
- влияние на деятельность банков и их контрагентов в части замедления скорости кредитного процесса в целом и развития бизнеса, существующего за счет кредитных средств и уменьшение эффективности существующих моделей кредитования;
- взаимодействие банка, в отношении которого введен запрет, с Банком России (в том числе, в случае неисполнения обязательств залогодателем или заемщиком).

Предложение в части введения правила о получении обязательного согласия (одобрения) Банка России на учет залогового обеспечения при формировании резерва, предусмотренное в Докладе как альтернатива новой надзорной мере, банками не поддерживается.

Комментарий Банка России:

Полагаем обеспокоенность банков в связи с рассмотрением дополнения перечня мер необоснованной. Применение данной меры предполагается только к кредитным организациям, в чьей деятельности Банком России будет выявлена угроза интересам кредиторов и вкладчиков.

Целесообразность применения мер, предусмотренных статьей 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон), определяется Банком России. При принятии соответствующего решения Банк России руководствуется целью приведения деятельности такой кредитной организации в соответствие с требованиями федеральных законов и нормативных актов Банка России.

Меры, предусмотренные частью 2 статьи 74 Закона, то есть наиболее серьезные меры, вводятся при наличии угрозы интересам вкладчиков и кредиторов банка или в случае неисполнения в установленный срок предписаний Банка России об устранении ранее выявленных нарушений. Полагаем, что меры в виде запрета на изменение или прекращение договоров об обеспечении должны вводиться при выявлении Банком России значительного ухудшения финансового положения кредитной организации и наличии вероятности вывода активов (залогов) в связи с этим. При этом предполагается их применение до начала осуществления мер по предупреждению банкротства.

Дополнение надзорного инструментария Банка России не следует рассматривать как предпосылку к масштабным запретам в отношении распоряжения банковскими залогами. Основным принципом является обоснованность и необходимость вмешательства регулятора для обеспечения устойчивости организации.

Запрет не планируется делать абсолютным, то есть распространять его на все договоры банка, обеспеченные залогами. Предполагается обособление правомерных операций и сделок, не подпадающих под вводимое ограничение. Например, в целях обеспечения прав добросовестного залогодателя из-под действия запрета будут исключены случаи прекращения залога надлежащим исполнением основного обязательства в той форме, которая предусмотрена основным договором.

Еще одним фактором, имеющим в понимании регулятора принципиальное значение для функционирования предложенной меры, является срок ее действия. Представляется, что оптимальным сроком, при котором возможно соблюдение интересов инвесторов и кредитных организаций и достижения цели обеспечения финансовой устойчивости банковской системы, является шесть месяцев. При этом шесть месяцев – предельный срок действия запрета. Банк России будет принимать решения о продолжительности запрета для кредитной организации в каждом конкретном случае.

Кроме того, необходимо построить систему взаимодействия и оперативного обмена данными между всеми заинтересованными сторонами, в том числе с депозитариями и держателями реестров, которые ведут учёт прав на ценные бумаги, в отношении распоряжения которыми вводится запрет.

Взаимодействие с некредитными финансовыми организациями (далее – НФО) Банк России уже не первый год осуществляет через личные кабинеты НФО на официальном сайте Банка России. С вступлением в силу в 2017 году изменений в Закон, предусматривающих создание личных кабинетов и для кредитных организаций, оперативное взаимодействие и эффективный электронный документооборот Банка России с поднадзорными банками существенно упростились. Таким образом, задача обеспечения оперативности взаимодействия регулятора с кредитными организациями в рамках проектируемого механизма будут решаться за счет использования личных кабинетов.

3. Раскрытие Банком России информации о вводимых мерах.

В рамках Доклада участникам рынка предлагалось рассмотреть различные модели раскрытия информации о применяемых Банком России мерах.

Большая часть респондентов соглашается с основным предложением Доклада о раскрытии информации только о наиболее серьезных мерах. При этом часть банков выступает за сохранение конфиденциальности такой информации и, соответственно, публикацию информации о вводимых мерах без указания на конкретные банки (в агрегированной форме).

Основным аргументом банков, не поддерживающих публикацию информации, являются прогнозируемые финансовые и репутационные риски банков из-за раскрытия данной информации, в том числе потеря доверия со стороны клиентов и отток (изъятие) их средств.

По указанной же причине участниками опроса не поддержана публикация информации о вводимых ограничениях на осуществление банковских операций. Отдельные банки обратили внимание Банка России, что в принципе не поддерживают возможность поэтапного раскрытия информации о прочих мерах в соответствии с 74 статьей Закона, несмотря на то, что такая возможность не рассматривалась в Докладе.

Касательно формата раскрываемой информации большинство банков рассматривает в качестве приемлемого способа размещения сведений на официальном сайте Банка России посредством пресс-релиза. Дополнительно предлагается предусмотреть возможность поиска указанной информации по наименованию кредитной организации, дате введения и виду меры.

По вопросу об адресном информировании учетных институтов через личные кабинеты большинство респондентов также ответили утвердительно. Поступило предложение рассмотреть возможность адресного уведомления и иных финансовых организаций, в том числе кредитных организаций, через личные кабинеты.

Один из респондентов выдвинул предложение о подготовке отдельного консультативного доклада на данную тему, в котором указанная инициатива раскрывалась бы более детально.

Комментарий Банка России:

Целью планируемых изменений является обеспечение прозрачности действий Банка России и доступа участников рынка, в том числе потребителей банковских услуг, к информации о финансовом состоянии банков.

Как отмечено в Докладе, Директивой Европейского Союза № 2013/36/ЕС (CRD IV) предусмотрено, что государства-члены ЕС гарантируют публикацию на сайтах компетентных органов информации об административных санкциях, в отношении которых отсутствует обжалование, а также допускается публикация информации о санкциях, которые были обжалованы. Соответствующие положения имплементированы в национальное законодательство ряда европейских стран, в частности, Франции, Германии, Швейцарии. Опыт раскрытия информации существует не только в Европе, но и в Азии, например, в Индии.

В рамках концепции обсуждается раскрытие информации с указанием наименований банков только о запретах и ограничениях на осуществление отдельных операций. Представленная в Докладе концепция в целом соответствует международным подходам, предусматривающим также правило, что не публикуется информация, которая будет критична для стабильности финансового рынка.

В настоящее время введение запрета (ограничения) достаточно быстро становится очевидным для третьих лиц, что приводит к дисбалансу в информированности участников рынка о ситуации в банке. В

связи с этим закрепление за регулятором права официально публиковать данную информацию призвано обеспечить равный доступ к такой информации и позволит избежать злоупотреблений со стороны руководства банков, в отношении которых введены меры, или использования таких сведений как инструмента недобросовестной конкуренции. Раскрытие информации о запретах или ограничениях, вводимых в отношении банков, даст возможность их клиентам принимать взвешенные решения, обладая всей полнотой информации. Полагаем, что панику среди вкладчиков и иных клиентов может провоцировать отсутствие (нераскрытие информации), наличие в связи с этим недостоверных сведений в средствах массовой информации.

При этом принципиальное значение имеет, что рассматривается раскрытие информации только о запретах и ограничениях на совершение отдельных банковских операций, распространение правила на прочие надзорные меры, по своей природе не так существенно затрагивающих операционную деятельность банков, в настоящее время не планируется.

4. Установление ответственности за совершение операций и сделок в нарушение введенного запрета

В Докладе изложена концепция дополнения Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) новым составом, предусматривающим ответственность за совершение банковских операций в нарушение введенного Банком России запрета или ограничения.

В целом респонденты выразили поддержку проводимой регулятором деятельности по усилению ответственности собственников, менеджмента и сотрудников банков за нарушение вводимых мер. Новый уголовный состав был также поддержан рядом участников опроса. Один из участников опроса предположил, что введение нового состава может привести к конкуренции норм в рамках Уголовного кодекса Российской Федерации.

Отдельные банки высказывались за введение жестких административных мер и дисквалификации менеджмента банков и не поддержали введение уголовной ответственности. Кроме того, предлагалось рассмотреть возможность дифференциации вида ответственности (административная или уголовная).

По вопросу об оптимальном размере крупного размера нарушения предложенное Банком России значение – 5 млн рублей было в основном

поддержано. Также банки предлагали увеличить размер крупного нарушения в рамках предложенного состава, например, до 50 млн рублей или определенного процента от размера капитала или величины нарушения запрета.

Дополнительно один из респондентов полагает важным уточнить, как планируется распределять возможную ответственность между различными уровнями управления в банке (собственники, руководство и сотрудники банка).

Комментарии Банка России:

Установление уголовной ответственности за нарушение вводимых мер призвано, помимо прочего, осуществлять превентивную функцию в отношении недобросовестных собственников и менеджмента, ограничивая предпосылки совершения противоправных деяний. Кроме того, наступление уголовной ответственности будет связано только с совершением правонарушения в крупном размере. К ответственности могут быть привлечены любые физические лица, которые совершили правонарушение.

Важно отметить, что вводимые Банком России запреты на совершение банковских операций являются по своей сути мерами пресечения, а не мерами ответственности, ввиду чего криминализация деяний, составляющих их нарушение, не создаст избыточного правового регулирования.

В настоящее время УК РФ, в том числе его раздел, касающийся преступлений в сфере экономики, не содержит составов, тождественных предлагаемых Банком России. В связи с этим дополнение уголовного законодательства отдельным составом, предусматривающим ответственность за совершение операций и сделок в нарушение введенного запрета, не может повлечь конкуренцию норм.

По мнению Банка России, именно перспективы привлечения к уголовной ответственности смогут наиболее эффективно обеспечить соблюдение вводимых Банком России надзорных мер.

В заключение отметим, что, по мнению ряда банков, периметр обсуждаемых в Докладе тем, связанных с регулированием залогового обеспечения, возможно расширить за счет иных актуальных вопросов. В их числе называются уточнение порядка оформления залогов всего имущества

должника, совершенствование института залога прав по договору банковского счета и функционирования залоговых реестров.

Соглашаясь с актуальностью предлагаемых банками тем и тезисов для общественного обсуждения, считаем важным отметить следующее. Выбор вопросов, вынесенных Банком России на общественное обсуждение в рамках Доклада и составляющих, *по мнению Банка России*, часть залоговой реформы, обусловлен основными проблемами, затронутыми в Докладе – реформированием подходов к учету обеспечения при определении размера формируемого резерва, а также выводом залоговых активов.

Анализируя накопленные Банком России надзорную практику и опыт, связанные с применением мер по предупреждению банкротства, начало залоговой реформы должно лежать в плоскости поддержания финансовой устойчивости и стабильности самого банка. Полагаем, что именно эта предпосылка позволит при дальнейших регуляторных изменениях обеспечить развитие кредитования, в том числе в целях развития реального сектора экономики.

Банк России благодарит участников рынка за активный диалог с регулятором. Поступившие предложения по Докладу будут приняты Банком России во внимание при доработке концепции регулятивных инициатив, а также выработке предложений по совершенствованию законодательства и нормативных актов Банка России.