



Банк России



СЕНТЯБРЬ 2019 ГОДА

О РАЗВИТИИ МАКРОПРУДЕНЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ БАНКА РОССИИ В ОБЛАСТИ РОЗНИЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ

Доклад для общественных консультаций

Москва
2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	2
1. Применяемые Банком России макропруденциальные инструменты	4
2. Международный опыт применения мер количественного ограничения розничного кредитования	8
3. Исследования эффективности мер макропруденциальной политики.....	13
4. Возможные макропруденциальные меры по ограничению высокорискового розничного кредитования в Российской Федерации	22
Дальнейшие действия после публикации консультативного доклада	27

Материал подготовлен Департаментом финансовой стабильности.

Настоящий материал подготовлен Департаментом финансовой стабильности Банка России. Комментарии, включая ответы на поставленные в докладе вопросы, а также предложения и замечания просим направлять до 11 октября 2019 г. включительно по электронным адресам: mmm1@cbr.ru, kovylinaea@cbr.ru, kichikovaab@cbr.ru.

Фото на обложке: Shutterstock/FOTODOM

107016, Москва, ул. Неглинная, 12

Официальный сайт Банка России: www.cbr.ru

© Центральный банк Российской Федерации, 2019

ВВЕДЕНИЕ

Макропруденциальная политика – это экономическая политика центрального банка (в ряде стран – макропруденциального регулятора), направленная на обеспечение финансовой стабильности. Можно выделить две основные цели данной политики:

- повышение устойчивости финансового сектора за счет формирования запаса капитала, который может быть направлен на покрытие убытков, а также обеспечит способность финансовых институтов продолжать кредитование экономики в случае реализации стрессового сценария;
- предотвращение формирования пузырей, ограничение рисков, связанных с ростом кредитования в рискованных сегментах.

Данные цели содействуют сглаживанию финансового цикла, снижению вероятности финансового кризиса и потенциальных потерь от него для экономики, что способствует поддержанию более высоких темпов экономического роста.

Макропруденциальная политика основывается на комбинации мер, направленных на ограничение системных рисков в отдельных рыночных сегментах и финансовой системе в целом. Текущие тенденции развития макропруденциальной политики в различных странах свидетельствуют о важности наличия в арсенале регулятора диверсифицированных инструментов макропруденциального регулирования для сдерживания избыточного роста кредитования в высокорисковых сегментах и нивелирования накопленных системных рисков в финансовом секторе.

Как показывает международный опыт (аналитические работы иностранных регуляторов финансового рынка и научные исследования), если в периоды возрастания системного риска по всей финансовой системе имеет смысл применять агрегированные инструменты, воздействующие на финансовую систему в целом (антициклическую надбавку), то при росте рисков в отдельных сегментах экономики наиболее эффективно использование секторальных инструментов (инструментов, направленных на отдельные сегменты кредитования). Секторальные инструменты разделяются на инструменты, основанные на требованиях к капиталу, и количественные ограничения, основанные на таких характеристиках кредита, как LTV¹, показатели долговой нагрузки², срок предоставления кредита и так далее).

В настоящее время основным инструментом макропруденциальной политики Банка России³ в сегменте розничного кредитования являются надбавки к коэффициентам риска для расчета нормативов достаточности капитала (повышенные коэффициенты риска), которые используются для ограничения рисков необеспеченного потребительского кредитования, ипотечных кредитов с высоким уровнем LTV и валютного кредитования компаний и населения.

В 2018–2019 гг. Банк России четыре раза повышал надбавки к коэффициентам риска в сегменте необеспеченного потребительского кредитования и дважды – по ипотечным кредитам с низким первоначальным взносом. Данные меры показали свою эффективность прежде все-

¹ Loan-to-value – отношение кредита к стоимости обеспечения.

² Показатель долговой нагрузки. В зарубежной практике существуют различные определения: PTI (payment-to-income, отношение платежа по кредиту к доходу заемщика), LTI (loan-to-income, отношение кредита к годовому доходу), DTI (debt-to-income, отношение задолженности по кредитам к годовому доходу), DSTI (debt-service-to-income, отношение платежей по кредитам к реальному располагаемому доходу заемщика), DSR (debt service ratio, отношение платежей по кредитам к доходу заемщика).

³ В настоящем докладе рассматриваются исключительно меры в отношении сегмента розничного кредитования. Инструменты, направленные на сегмент кредитования нефинансовых компаний, не являются предметом рассмотрения в рамках данного материала.

го в части формирования банками запаса капитала и изменения структуры кредитования (снижение доли необеспеченных кредитов, предоставленных по высоким процентным ставкам, и доли ипотечных кредитов с низким первоначальным взносом).

Вместе с тем, повышая устойчивость финансовых институтов, меры оказывают только косвенное влияние на накопление рисков заемщиками и на динамику кредитования. Темпы роста кредитования сохраняются на высоком уровне и заметно превышают рост доходов, что способствует накоплению долговой нагрузки населением. Отчасти данный рост отражает повышение доступности кредитов для населения и носит компенсирующий характер после снижения в 2014–2015 годах. Однако международный опыт показывает, что достижение чрезмерного уровня долговой нагрузки может привести в случае реализации рисков к повышенным потерям в банковском секторе, создавать риски для реального сектора экономики, а также иметь негативные социальные последствия. В будущем риски могут усилиться, даже если финансовый сектор будет защищен благодаря наличию буферов капитала. Негативные последствия для экономики могут иметь вторичные эффекты и для финансового сектора. Могут потребоваться дополнительные меры, направленные не столько на устойчивость финансовых организаций, сколько на снижение рисков заемщиков и замедление чрезмерного роста высокорискового кредитования.

В представленном на обсуждение докладе рассматриваются российская практика ограничения системных рисков (глава 1), международный опыт применения мер количественного ограничения розничного кредитования (глава 2), исследование эффективности различных макропруденциальных инструментов (глава 3), представлены предложения по возможным вариантам их внедрения в российскую практику (глава 4).

Целью доклада является сбор мнений участников рынка (банков и иных финансовых организаций), предоставляющих кредиты и займы гражданам, и иных заинтересованных лиц о возможных инструментах ограничения рисков, возникающих в отдельных сегментах кредитования, связанных в первую очередь с несбалансированным увеличением долговой нагрузки населения.

1. ПРИМЕНЯЕМЫЕ БАНКОМ РОССИИ МАКРОПРУДЕНЦИАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Банком России накоплен значительный опыт проведения макропруденциальной политики в сегменте розничного кредитования¹. Так, в 2011–2012 гг. на рынке необеспеченного потребительского кредитования наблюдался быстрый рост кредитной активности, при этом кредиты характеризовались чрезмерно высокими процентными ставками. Для ограничения системных рисков в данном сегменте Банк России в 2013 г. ввел дифференцированные коэффициенты риска в зависимости от показателя полной стоимости кредита, а также повысил минимальные ставки резервов на возможные потери по ссудам. Примененные Банком России меры способствовали снижению процентных ставок, а также позволили нарастить объем резервов и капитала у банков, специализирующихся на необеспеченном потребительском кредитовании, что в конечном счете повысило финансовую устойчивость таких банков и позволило им пережить период волатильности 2014–2015 годов².

В целом опыт того периода по использованию макропруденциальных мер в сегменте необеспеченного потребительского кредитования является позитивным, однако эффективность мер могла бы быть выше при учете временных лагов их действия и применении более «таргетированного» регулирования через показатели долговой нагрузки.

Также высокую эффективность могли бы иметь меры прямого ограничения полной стоимости кредита (займа) (ПСК), поскольку в период бума 2012–2013 гг. основной проблемой было предоставление кредитов по чрезмерно высоким процентным ставкам. Соответствующий закон вступил в действие с 1 июля 2014 г. (Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»), а фактическое ограничение ПСК было введено с 1 июля 2015 г. из-за существенного изменения рыночных условий, влияющих на ПСК, в конце 2014 года.

Основными макропруденциальными инструментами Банка России в настоящее время являются антициклическая надбавка и секторальные надбавки к коэффициентам риска (надбавки к коэффициентам риска, применяемые к отдельным сегментам кредитования).

Антициклическая надбавка

С 1 января 2016 г. Банк России ввел в регулирование антициклическую надбавку к нормативам достаточности капитала банков (контрциклический буфер капитала, countercyclical buffer), применяемый регуляторами в соответствии с требованиями Базеля III). Антициклическая надбавка устанавливается в процентном отношении к взвешенным по риску активам и формируется из базового капитала кредитной организации (уставного капитала, эмиссионного дохода, нераспределенной прибыли)³.

Введение положительной антициклической надбавки означает накопление банками буфера капитала в периоды ускоренного роста кредитного предложения (восходящей фазе кредитного цикла). В период стресса Банком России может быть принято решение о высвобождении буфера. Такое решение в периоды неопределенности на финансовых рынках должно способствовать поддержанию кредитной активности банков, уменьшая негативное влияние дестаби-

¹ Меры, направленные на сегмент кредитования нефинансовых компаний, не являются предметом рассмотрения в настоящем докладе.

² Подробнее см.: Обзор финансовой стабильности. №2, II–III кварталы 2016. URL: http://cbr.ru/Collection/Collection/File/7861/fin-stab-2016_2-3r.pdf; доклад «Ускоренный рост потребительских кредитов в структуре банковского кредитования: причины, риски и меры Банка России». URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/7261/20190628_dfs.pdf.

³ Несоблюдение кредитной организацией требования по формированию антициклической надбавки не означает нарушения нормативов достаточности капитала, однако в отношении такой кредитной организации устанавливается ограничение на возможность распределения прибыли с целью ее направления на пополнение базового капитала.

лизирующих факторов на реальный сектор. При введении антициклической надбавки не ставится целью управление динамикой бизнес-циклов, хотя оно и может привести к сглаживанию амплитуды их колебаний.

Решение об установлении антициклической надбавки принимается исходя из совокупности показателей, в том числе характеризующих фазу кредитного цикла⁴. В настоящее время Банк России сохраняет значение национальной антициклической надбавки на уровне 0%⁵ в условиях неравномерного роста кредитной активности по секторам и с учетом применения других макропруденциальных мер.

Секторальные надбавки к коэффициентам риска в розничном кредитовании

Для предотвращения концентрации рисков в отдельных сегментах кредитования и накопления банками буферов капитала Банк России устанавливает макропруденциальные надбавки к коэффициентам риска, распространяющиеся на отдельные виды активов, вероятность риска дефолта по которым оценивается на высоком уровне.

В настоящее время макропруденциальные надбавки применяются в отношении требований по необеспеченным потребительским кредитам (займам) в зависимости от значения ПСК, ипотечным кредитам и кредитам физическим лицам на финансирование по договору участия в долевом строительстве с низким первоначальным взносом за счет собственных средств заемщика, а также кредитным требованиям, номинированным в иностранной валюте.

Необеспеченное потребительское кредитование

С 1 октября 2019 г. надбавки к коэффициентам риска в сегменте необеспеченного потребительского кредитования будут применяться в зависимости от значения ПСК и показателя долговой нагрузки (ПДН)⁶.

Повышение надбавок к коэффициентам риска по необеспеченным потребительским кредитам в зависимости от уровня ПСК позволило создать дополнительные запасы капитала на покрытие убытков в случае реализации внешних или внутренних рисков и повысить устойчивость кредитных организаций. По состоянию на 1 июля 2019 г. запас капитала по банкам, специализирующимся на потребительском кредитовании, составил от 0,5 до 3,6 п.п. норматива достаточности капитала⁷.

Дополнительным эффектом роста требований к капиталу по кредитам с высокой ставкой стало стимулирование кредитных организаций к снижению высокорисковых выдач и переориентации портфелей на сегменты с низким значением ПСК. С 1 июля 2015 г. по 1 июля 2019 г. средневзвешенный уровень ПСК по выданным кредитам наличными (крупнейший сегмент рынка) снизился на 6,1 п.п., до 16,2%, тогда как ключевая ставка за этот период опустилась на 4 процентных пункта. Снижение ПСК способствовало сохранению умеренной долговой нагрузки населения в 2017 г., несмотря на рост задолженности⁸.

Вместе с тем эти меры оказали только косвенный эффект на динамику потребительского кредитования: годовой темп прироста кредитов на 1 мая 2019 г. достиг пикового уровня в 25,3% (увеличившись с 22,9% на начало 2019 г.) и 1 августа 2019 г. снизился до 24,5%. В ре-

⁴ Подробное описание приведено в докладе для общественных консультаций «Об определении стадии кредитного цикла и порядке установления национальной антициклической надбавки к капиталу». URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/72455/Consultation_Paper_190617.pdf.

⁵ Пресс-релиз Банка России от 30 августа 2019 года. URL: http://cbr.ru/press/PR/?file=30082019_173454NANT2019-08-30T17_19_23.htm.

⁶ Пресс-релиз от 25.06.2019 «О надбавках к коэффициентам риска в зависимости от ПДН и ПСК». URL: http://www.cbr.ru/press/pr/?file=25062019_193439RISKWEIGHTS2019-06-25T19_33_02.htm.

⁷ Доклад «Ускоренный рост потребительских кредитов в структуре банковского кредитования: причины, риски и меры Банка России» (июнь 2019 г.), стр. 13. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/72621/20190628_dfs.pdf.

⁸ Подробнее см. доклад «Ускоренный рост потребительских кредитов в структуре банковского кредитования: причины, риски и меры Банка России». URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/72621/20190628_dfs.pdf.

зультате уровень долговой нагрузки населения (платежи по необеспеченным кредитам к располагаемым доходам населения) увеличился с 8,3% на 1 января 2019 г. до 8,8% на 1 июля 2019 года. Необходимо учитывать, что в отсутствие макропруденциальных мер темпы роста кредитования могли бы быть еще выше.

В 2019 г. банки могли продолжать активно предоставлять необеспеченные потребительские кредиты и в ожидании введения с 1 октября 2019 г. новых повышенных надбавок к коэффициентам риска в зависимости от ПДН и ПСК, которые будут применяться только к вновь предоставленным кредитам.

Кроме того, надбавки напрямую не ограничивают рост высокорискового кредитования (в том числе кредитования населения с накопленной долговой нагрузкой), а повышают стоимость такого кредитования для банков, что в свою очередь должно способствовать перераспределению кредитования в пользу менее рискованных сегментов. Результат их применения зависит от ряда факторов: относительной рентабельности⁹ рискованного сегмента и других направлений кредитования, уровня конкуренции в банковском секторе, имеющегося у банков запаса капитала (подробнее см. в главе 3). При наличии значительного запаса капитала банк может продолжать кредитование высокорисковых, но прибыльных сегментов, по которым введены надбавки к капиталу.

Этот тезис в целом подтверждается данными по российским банкам в период с 1 июля 2018 г. по 1 июля 2019 года. Если разделить 20 крупнейших банков – лидеров рынка потребительского кредитования на две группы в зависимости от того, демонстрировали они ускорение или замедление темпов роста в данный период, то средний норматив достаточности капитала первой группы оказывается примерно на 1 п.п. выше (13,5 против 12,4%).

Ипотечное кредитование

Основные риски в сегменте ипотечного кредитования связаны со значительной долей выдач кредитов с низким первоначальным взносом, которые характеризуются повышенным уровнем кредитного риска заемщика и потенциально уязвимы к снижению реальных доходов населения. В 2017 г. доля вновь предоставленных ипотечных кредитов с первоначальным взносом менее 20% возросла с 14,0 до 42,4%. В целях обеспечения устойчивого развития ипотечного сегмента Банк России неоднократно повышал коэффициенты риска по ипотечным кредитам с первоначальным взносом от 10 до 20% (коэффициент риска по таким кредитам с 1 января 2019 г. составил 200%, с 1 января 2018 г. он был повышен с 100 до 150%).

На фоне повышения надбавок банки увеличили разницу в ставках по кредитам с небольшим первоначальным взносом и прочими кредитами. Согласно информации, представленной на сайтах банков, ставки по кредитам с небольшим первоначальным взносом в январе 2019 г. дополнительно были увеличены банками на 0,2–0,5 п.п., что делает такие кредиты чуть менее привлекательными для заемщиков и способствует уменьшению их доли в выдачах банков. Также, как следствие повышения надбавок, банки поменяли свою кредитную политику, в результате чего снизилась доля одобренных кредитов с низким первоначальным взносом. Как результат, доля выдаваемых кредитов с первоначальным взносом от 10 до 20% снизилась с 42,9% в IV квартале 2018 г. до 36,6% в II квартале 2019 г. (доля кредитов с первоначальным взносом менее 10% составляет 1,0%).

Меры в отношении небанковских финансовых организаций

При применении макропруденциальных мер необходимо отслеживать их возможные побочные эффекты, в частности проявления регулятивного арбитража. В сегменте необеспеченного потребительского кредитования с банками конкурируют микрофинансовые организации (МФО).

⁹ В докладе «Ускоренный рост потребительских кредитов в структуре банковского кредитования: причины, риски и меры Банка России» показано, что рентабельность потребительского кредитования была выше, чем по другим видам кредитования.

Портфель потребительских микрозаймов в общем объеме потребительских кредитов и займов на 31.03.2019 составил 1,9% (за год доля выросла на 0,4 п.п.), в связи с чем говорить о существенном перетоке заемщиков из банков в МФО нельзя. При этом характерные для рынка МФО высокие темпы прироста потребительских микрозаймов (на 31.03.2019 – 50,3% год к году) частично обусловлены эффектом низкой базы. В отношении данного рынка Банком России уже принят ряд мер, способствующих сокращению закредитованности населения. Так, установлено ограничение максимальной ПСК – не более 1% в день, а также размера максимальной переплаты по процентам – не более 2X от суммы займа (не более 1,5X от суммы займа – с 01.01.2020). Кроме того, с 1 октября 2019 г. вводятся повышенные коэффициенты риска (50%, а с 01.01.2020 – 65%) при расчете норматива достаточности по микрозаймам, выданным заемщикам, с ПДН выше 50%.

По мере роста рынка МФО риски регулятивного арбитража могут возрастать, и тогда может стать целесообразным использование универсальных макропруденциальных инструментов, воздействующих сразу на все организации, осуществляющие деятельность на рынке кредитования.

Выводы

Применяемые в настоящее время Банком России инструменты макропруденциальной политики, воздействуя на рынок в целом, позволяют создать дополнительные буферы капитала и повысить устойчивость кредитных организаций. Меры способствуют реинвестированию прибыли и наращиванию капитала кредитными организациями. Кроме того, они содействуют сокращению наиболее рискованных сегментов потребительского и ипотечного кредитования (кредитов с высокой ПСК и с низким первоначальным взносом соответственно).

В то же время в целом по необеспеченным кредитам наблюдался рост долговой нагрузки населения, отчасти связанный с повышением финансовой доступности кредитов. Уровень надбавок до 1 октября 2019 г. не зависел от показателя закредитованности заемщика. Можно ожидать, что введение новых повышенных надбавок к коэффициентам риска в зависимости от ПДН с 1 октября 2019 г. окажет более существенное влияние на ситуацию с кредитованием населения с накопленной долговой нагрузкой. Кроме того, необходимо учитывать, что инструмент макропруденциальных надбавок не ограничивает рост кредитования напрямую, а действует опосредованно через планирование капитала. Эффективность применения надбавок к коэффициентам риска зависит от имеющегося у банков запаса капитала. При наличии большого запаса капитала и за счет общей рентабельности операций организация может продолжать кредитование заемщиков в высокорисковых сегментах, по которым введены надбавки к капиталу.

Вопросы

1. В чем, на ваш взгляд, состоят основные преимущества и недостатки применяемых в настоящее время Банком России макропруденциальных инструментов?
2. Осуществляется ли корректировка бизнес-планов кредитной организации по выдаче кредитов после введения/изменения значений макропруденциальных надбавок (если применимо для респондента)? Если да, то как быстро?
3. Каким образом установление/изменение значений макропруденциальных надбавок влияет на кредитную политику вашей организации?
4. Считаете ли вы применение надбавок к капиталу эффективным инструментом для сдерживания кредитной активности на высокорисковых сегментах? Является ли применение надбавок к коэффициентам риска эффективным инструментом ограничения рисков финансовой стабильности? Если нет, то почему?

2. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР КОЛИЧЕСТВЕННОГО ОГРАНИЧЕНИЯ РОЗНИЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ

В зарубежной практике для ограничения рисков розничного кредитования, как и в России, активно применяются меры, основанные на требованиях к капиталу. Так, в Болгарии, Великобритании, Гонконге, Дании, Исландии, Ирландии, Литве, Люксембурге, Норвегии, Словакии, Франции, Чехии, Швеции в связи с ускоренным ростом потребительского кредитования был активирован контрциклический буфер капитала¹. Дифференцированные коэффициенты риска использовались в том числе в Австралии, Бразилии, Израиле, Польше, Турции.

Помимо использования секторальных капитальных мер (мер, направленных на отдельные сегменты кредитования) в мире получило широкое распространение применение мер количественного сдерживания розничного кредитования, то есть мер, направленных на ограничение кредитов с определенными характеристиками. В основном меры направлены на ограничение рисков ипотеки (Великобритания, Гонконг, Сингапур, Южная Корея, Норвегия, Финляндия, Швейцария, Ирландия, Бразилия, Индия, Китай), необеспеченных кредитов (Сингапур, Турция) и в целом потребительского кредитования (Австралия, Гонконг, Ирландия, Норвегия, Сингапур, Словакия, Чехия, Южная Корея). Как правило, такие ограничения приравниваются к пруденциальным нормативам, а за их несоблюдение предусмотрен полный спектр мер надзорного реагирования (в том числе предписания, штрафы, ограничение отдельных операций).

Можно выделить два подхода по количественным ограничениям:

- запрет кредитования с определенными характеристиками;
- ограничение прироста кредитования (speed limit) или доли кредитования с определенными характеристиками в кредитном портфеле банка (гибкие меры).

Зарубежные подходы к ограничению рисков кредитования



¹ Доклад Банка России для общественных консультаций «Об определении стадии кредитного цикла и порядке установления национальной антициклической надбавки к капиталу». URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/72455/Consultation_Paper_190617.pdf.

Запрет кредитования с определенными характеристиками

Жесткие ограничения, подразумевающие полный запрет на выдачу кредитов, чаще всего применяются для ограничения рисков ипотечного и в целом розничного кредитования в зависимости от таких характеристик, как:

- **LTV.** Запрет на выдачу кредитов с LTV выше определенного уровня установлен в Гонконге, Сингапуре, Южной Корее, Норвегии, Финляндии, Швейцарии, Бразилии, Индии, Китае. Полномочия имеются у властей Германии и Испании, но еще не применялись.
- **Коэффициент долговой нагрузки².** Ограничен в Великобритании, Норвегии, Сингапуре, Южной Корее, Чехии, Словакии, Гонконге, Сингапуре. В большинстве стран ограничения действуют на ипотеку и кредитование физических лиц в целом, но есть и примеры ограничения LTI специально для необеспеченных кредитов: в Сингапуре банк не имеет права увеличить кредитный лимит или выдать дополнительный необеспеченный кредит клиенту, если объем его непогашенной задолженности по необеспеченным кредитам уже превышает шестикратный месячный доход или если совокупный размер необеспеченных кредитов в результате одной из указанных операций превысит 12-кратный ежемесячный доход этого физического лица. В Турции лимит по кредитной карте ограничен на уровне двукратного среднемесячного дохода заемщика в течение первого года и четырехкратного – в течение второго года. Полномочия по ограничению DSTI имеются у властей Испании, но еще не применялись.
- **Срок кредитования.** Турецкий регулятор ограничил срок необеспеченного потребительского кредитования 60 месяцами, при покупке отдельных типов товаров/услуг по кредитной карте срок погашения ограничен 3–9 месяцами.
- **Срок амортизации ипотечного кредита.** В Швеции по ипотечным кредитам с LTV свыше 70% ежегодно должно погашаться минимум 2% изначальной суммы кредита (если LTV менее 70%, то 1% ежегодно), пока LTV не снизится до 50%; полномочия вводить ограничение на срок амортизации есть у властей Германии.

Помимо количественных ограничений, некоторые иностранные регуляторы устанавливают требования по обязательной оценке способности заемщика погасить кредит или ограничивают кредитование лиц, допустивших просрочку. Например, в Австралии при принятии решения о размере кредитной линии по кредитной карте банк должен определять, сможет ли клиент погасить кредитный лимит в течение трех лет (при максимально применимой на рынке ставке на момент разработки требования – 22%). В Сингапуре ограничено кредитование заемщиков, допустивших просрочку, – финансовым институтам не разрешается предоставлять дополнительный необеспеченный кредит физическим лицам, чья просрочка по необеспеченной задолженности превышает 60 дней.

Ограничение прироста кредитования или доли кредитования с определенными характеристиками в кредитном портфеле банка

По сравнению с полным запретом кредитования с определенными параметрами данная мера является относительно гибкой, поскольку допускает некоторый объем высокорискового кредитования, зачастую в пределах 10–20%. Как и в случае с предыдущим подходом, ограничения устанавливаются в зависимости от определенных характеристик кредитов.

- **LTV.** В Новой Зеландии действуют ограничения на прирост ипотечных кредитов на жилую недвижимость с высоким уровнем LTV: кредиты на жилые помещения для проживания с LTV более 80% не могут составлять более 20% от новых выдач, инвестиционная ипотека с LTV более 70% не может превышать 5% новых выдач инвестиционной ипотеки. В Ирландии для ипотечных кредитов на покупку первого, второго и последующих объектов жилой недвижимости действуют разные лимиты на долю в новых выдачах, исходя из уровня

² DSR, DSTI, PTI, LTI/DTI.

LTV и LTI. Так, кредиты на покупку первого жилья с уровнем LTV выше 90% не могут превышать 5% новых выдач, на покупку второго и последующих объектов недвижимости – кредиты с LTV выше 80% не должны превышать 20% новых выдач. Доля новых ипотечных кредитов с LTV 80–90% в новых выдачах ипотечных кредитов в Чехии не должна превышать 15%, в Словакии – 20%.

- **Коэффициент долговой нагрузки.** Банк Англии в 2014 г. установил ограничение на долю ипотечных кредитов с LTI более 4,5 в размере 15% от объема ипотечного портфеля. Банк Ирландии принял аналогичные меры: ограничение доли ипотечных кредитов с LTI более 3,5 в новых выдачах на уровне 20% для покупки первого объекта недвижимости и на уровне 10% – для покупки последующих. Доля кредитов с DTI>8 в Словакии ограничена на уровне 5% от выдач. В Республике Корея с ноября 2018 г. ограничена доля кредитов с высоким показателем DSR – они не могут превышать определенный процент в новых выдачах (от 10 до 30% в зависимости от размера DSR и типа банка).
- **Тип ипотечного кредита** (например, инвестиционный или имеющий льготный период). Как было упомянуто выше, в Ирландии для ипотечных кредитов на покупку первого, второго и третьего объекта жилой недвижимости действуют разные лимиты на долю в общем кредитном портфеле. Также в Ирландии на уровне 10% от новых выдач ограничена доля ипотеки с LTV выше 70% на покупку недвижимости с целью сдачи в аренду. Ограничение прироста кредитования на покупку инвестиционной жилой недвижимости с 2014 до 2018 г. применялось в Австралии (не более 10%). Также было использовано ограничение на долю (30%) вновь выдаваемых ипотечных кредитов, по которым предусмотрен период (как правило, 5 лет), в течение которого уплачиваются только проценты.

Дифференциация мер по регионам, видам кредитов и типам банков

Учитывая, что повышенные риски могут формироваться в определенной части сегментов ипотечного или необеспеченного кредитования, представляется целесообразным вводить таргетированные инструменты. В международной практике встречается дифференциация ограничений в зависимости от региона или города нахождения, стоимости приобретаемой недвижимости, количества уже имеющихся у заемщика объектов недвижимости, что связано с сопутствующими рисками.

Региональная дифференциация. Рынки жилой недвижимости обычно сегментируются по географическому признаку. Характеристики сегментов рынка также могут существенно различаться, что подразумевает отличия в реакции сегментов рынка на шоки в зависимости от специализации экономической деятельности в регионе. Повышенный рост цен на жилье в крупных городах – распространенное явление, наблюдаемое в том числе в Китае, Германии, Республике Корея, Новой Зеландии и Великобритании. Причем в отдельных случаях разница в темпах роста весьма существенна (в Пекине темп роста цен на жилую недвижимость в 2004–2015 гг. составил 28% при среднем уровне в 7% в других городах Китая). В работе представителей Центрального банка Венгрии³ также указывается, что долговая нагрузка населения демонстрирует существенную региональную дифференциацию.

Ряд стран в связи с отмеченными выше особенностями внедрило регионально дифференцированные ограничения LTV и PTI. Например, в 2013 г. в Окленде (Новая Зеландия) были введены ограничения доли кредитов с высоким LTV (меры были ужесточены в 2015 г.). Продолжающийся ускоренный рост цен на жилую недвижимость и наращивание объемов кредитования в целом по стране вынудили Резервный банк Новой Зеландии распространить ограничение уже на всю территорию страны в 2016 году.

Власти Республики Корея внедрило более жесткое ограничение LTV (в 2002 г.) и DSTI (в 2005 г.) в спекулятивных районах южной части Сеула. Впоследствии ограничения были не-

³ Péter Fáykiss, Márton Nagy u Anikó Szombati «Regionally-differentiated debt cap rules: a Hungarian perspective», BIS Papers № 94 (2017).

однократно усилены, существенно снижая избыточный рост кредитования и колебания цен. В настоящее время в Республике Корея базовый уровень LTV варьируется в пределах от 40 до 70% в зависимости от зоны (жестче в «спекулятивных» зонах); ограничение по РТІ составляет от 40 до 60%. При этом допускается возможность добавления и вычитания 10 п.п. из базового уровня LTV и РТІ.

В Китае помимо общегосударственного ограничения LTV на уровне 75% данный показатель варьируется для городов разных уровней⁴ и устанавливается местными властями. Например, власти Нанкина ввели ограничение максимального уровня LTV для второго ипотечного кредита на уровне 50% (если первая ипотека еще не погашена) и 65% – для первой ипотеки. В Пекине при получении ипотеки на покупку «обычного жилья» максимально возможный уровень LTV был понижен до 40% (с 50%), а для «нестандартного» жилья – до 20% (с 30%)⁵.

Дифференциация для первого и последующих объектов недвижимости. Помимо региональной дифференциации, и Республика Корея, и Китай прибегают также к калибровке требований в зависимости от того, какой по счету объект недвижимости приобретается. Такой же подход используется в других странах – например, в Ирландии и Сингапуре. Так, в Ирландии LTV для первого объекта недвижимости может составлять до 90%, для второго и последующих – 80%. В Сингапуре ограничения LTV снижаются с 75% для первого объекта недвижимости, до 45% – для второго и 35% – для третьего и последующих, при этом в рамках каждой категории предусматривается дополнительное понижение LTV, если срок кредита превышает 30 лет или возраст заемщика более 65 лет.

Заемщикам, приобретающим жилье в первый раз, в ряде стран предоставляются преференции при получении кредита (обычно это молодые люди, чей доход и кредитоспособность со временем, вероятнее всего, повысятся). Так, в ряде стран ЕС (включая Кипр, Ирландию и Финляндию) внедрена дифференциация ограничений в зависимости от того, покупает ли заемщик недвижимость в первый раз, в ряде стран действуют изъятия из норм для отдельных социально уязвимых групп.

Дифференциация по стоимости недвижимости. В Гонконге и Индии дифференциация требований LTV проведена по стоимости недвижимости: чем меньше стоимость приобретаемого объекта, тем выше лимит по LTV⁶.

Дифференциация для инвестиционного кредитования. Специфические ограничения применяются также для инвестиционных ипотечных кредитов на приобретение недвижимости. В частности, в Гонконге понижены требования по DSR при приобретении в ипотеку жилой, коммерческой и промышленной недвижимости, парковочных мест «не для собственного использования». В Ирландии ужесточены лимиты по LTV для покупки жилой недвижимости для сдачи в аренду (buy-to-let).

Дифференциация по типу кредитора. Как уже было отмечено, в Республике Корея с 31 октября 2018 г. установлены лимиты на выдачу кредитов, дифференцированные по типу банков. Коммерческие банки (национальный уровень) должны ограничить долю рискованных кредитов (DSR более 70%) в объеме выдач до 15%, а высокорисковых (DSR более 90%) – до 10%. Местные банки должны ограничить долю рискованных и высокорисковых кредитов на уровне 30 и 25% соответственно. Специализированные банки – 25 и 20%.

Важно отметить, что в результате таких мер социально уязвимые заемщики, не обладая достаточным уровнем средств или дохода, могут быть ограничены в покупке недвижимости

⁴ Определяются по объему ВВП города, населению и уровню политической администрации (города центрального подчинения, столицы провинций и т.п.). Например, Пекин и Шанхай – города 1-го уровня, Шеньчжень и Нанкин – 2-го уровня.

⁵ Нестандартным считается жилье площадью более 144 кв. м или стоимость которого более чем на 20% превышает установленные государством ориентиры. В дополнение к этому в Пекине срок погашения ипотечного кредита не должен превышать 25 лет в случае покупки второй недвижимости.

⁶ Например, в Индии для кредитов на сумму менее 2 млн рупий максимальное значение LTV составляет 90%, а для кредитов свыше 2 млн рупий – 80%.

вследствие более строгих требований, что необходимо учитывать при разработке макропруденциальной политики.

Сочетание количественных ограничений с капитальными мерами

Многие национальные регуляторы на практике комбинируют капитальные требования и количественные ограничения.

В Польше повышенные коэффициенты риска используются как основной инструмент регулирования ипотечного кредитования недвижимости (150% для жилой недвижимости). В этой стране они сочетаются с рекомендациями Комиссии по финансовому надзору в части разумных LTV, DSTI и сроков кредитования.

В Новой Зеландии⁷ действуют ограничения на прирост ипотечных кредитов на жилую недвижимость с LTV более 80%, а также есть возможность устанавливать диверсифицированные коэффициенты риска в зависимости от LTV.

В Швейцарии внедрен секторальный контрциклический буфер капитала на ипотечное кредитование для ограничения дисбалансов на рынке недвижимости. Буфер был увеличен в 2014 г. до 2% от взвешенных по уровню риска кредитов на приобретение жилой недвижимости в связи с нарастанием рисков, связанных с медленной амортизацией ипотечных кредитов и рисками платежеспособности заемщиков, включая возможный дефолт. Одновременно с буфером в стране применяются ограничения⁸ на LTV (80%) и на срок амортизации (2/3 суммы кредита в течение не более 15 лет).

Гонконг совмещает мягкие капитальные меры (минимальные коэффициенты риска для IRB банков) с жесткими ограничениями на LTV и DSR для ипотечного кредитования.

Сингапур применяет достаточно жесткий подход к обоим типам инструментов. В стране установлены лимиты LTV на ипотечное кредитование жилой недвижимости для физических и юридических лиц в зависимости от имеющегося у заемщика числа объектов недвижимости (в некоторых случаях LTV составляет 15%) при максимальном сроке кредитования 35 лет. Одновременно с этим установлены дифференцированные коэффициенты риска (50 и 100%) для застрахованной и незастрахованной недвижимости соответственно.

В Великобритании в связи с быстрым ростом кредитования, снижением стандартов выдачи ипотечных кредитов и повышением числа домохозяйств с высоким уровнем задолженности с конца 2018 г. контрциклический буфер капитала был увеличен до 1%. При этом также действует упомянутое ограничение на соотношение долга и дохода.

Примеры других юрисдикций, где в связи с ускорением роста объемов розничного кредитования и ростом цен на недвижимость вводилось положительное значение контрциклического буфера при действующих количественных ограничениях:

- Гонконг (ограничения LTV и DSR) – контрциклический буфер установлен на уровне 2,5% с 1 января 2019 года.
- Дания (ограничения LTV и DTI) – контрциклический буфер установлен на уровне 1% с 30 сентября 2019 года.
- Исландия (ограничение LTV) – контрциклический буфер установлен на уровне 1,75% с 15 мая 2019 года.
- Ирландия (ограничения LTV и LTI) – контрциклический буфер установлен на уровне 1% с 5 июля 2019 года.
- Норвегия (ограничения LTV и DTI) – контрциклический буфер установлен на уровне 2,50% с 31 декабря 2019 года.

⁷ Review of the Reserve Bank's loan-to-value ratio policy. URL: <https://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Bulletins/2019/rbb2019-82-06.pdf?revision=1b0f901f-3a92-4a66-af06-37f96bf773fd>.

⁸ Если требования не выполняются, то кредиты взвешиваются с коэффициентом риска 100%.

3. ИССЛЕДОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР МАКРОПРУДЕНЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

На данный момент единого международного стандарта проведения макропруденциальной политики не выработано. В то же время вопрос эффективности макропруденциальных мер является объектом исследования целого ряда научных статей и аналитических материалов регуляторов зарубежных стран. Данные исследования оценивают, насколько введение инструмента позволяет достигнуть контрциклического эффекта в кредитовании (сдержать рост кредитования на повышательной фазе и смягчить его спад на нисходящей фазе), изменить структуру кредитования в пользу менее рискованных кредитов, обеспечить устойчивость финансового сектора в случае стресса.

Цели макропруденциальной политики



1. Контрциклический буфер капитала

Контрциклический буфер капитала – новый инструмент, являющийся элементом соглашения «Базель III», положительное значение буфера было установлено несколькими юрисдикциями в течение последних пяти лет¹. Поддерживая более высокий уровень капитала, буфер способствует повышению устойчивости банков в случае стресса.

Предшественником контрциклического буфера капитала являются динамические резервы, появившиеся в Испании в начале 2000-х годов. Данная мера не смогла обеспечить полное покрытие всех банковских убытков во время европейского кризиса, однако это было связано не с тем, что мера не эффективна, а с тем, что она была плохо откалибрована (в конце 2007 г. резервы составляли всего 1,3% от общих активов²).

Эмпирическое исследование³ Банка Испании, в котором анализировались финансовые циклы в Испании начиная с 1880 г., показало, что увеличение контрциклического буфера ка-

¹ Доклад для общественных консультаций «Об определении стадии кредитного цикла и порядке установления национальной антициклической надбавки к капиталу». URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/72455/consultation_paper_190617.pdf.

² Saurina J. «Dynamic Provisioning – the Experience of Spain», World Bank Crisis Response Note, № 7, 2009.

³ Bank capital, lending booms, and busts. Evidence from Spain in the last 150 years. M. Bedayo, A. Estrada and J. Saurina. Banco de España Working Paper, № 1847.

питала на 1 п.п. поможет сократить снижение объемов кредитования в кризисный период на 6 процентных пунктов. Однако для сдерживания роста кредитования контрциклический буфер не является столь же эффективной мерой: в период кредитной экспансии увеличение буфера на 1 п.п. снизит объемы кредитования всего на 1 процентный пункт.

Группа по макроэкономической оценке Базельского комитета по банковскому надзору (MAG)⁴, оценивая влияние требований Базеля III на банковский сектор, выявила на основе анализа данных по 15 странам-членам, что при повышении требований к капиталу банки сначала отказываются от небазовых для их бизнес-модели активов и только затем переходят к снижению кредитования.

Примеры отдельных юрисдикций (в частности, Гонконга и Сингапура) также показывают, что введение контрциклического буфера оказывает ограниченное влияние на рост кредитования. Поэтому регуляторы рассматривают этот инструмент как меру для повышения устойчивости банков. Монетарное управление Гонконга (НКМА) подчеркивает, что основной целью введения контрциклического буфера капитала является накопление дополнительного капитала⁵, направленное на повышение устойчивости банковского сектора и на снижение системного риска финансовой системы в период неблагоприятной экономической ситуации. Монетарное управление Сингапура (MAS) рассматривает введение контрциклического буфера капитала как инструмент снижения проциклическости и повышения устойчивости банковского сектора в стрессовые периоды⁶.

Тем не менее поскольку инструмент имеет стимулирующий характер, его эффективность зависит от других факторов, в частности от соотношения рентабельности и рисков в сравнении с другими видами кредитования. В работе Tarullo (2014)⁷ отмечается, что использование контрциклического буфера может иметь и обратный эффект, а именно стимулировать банки увеличивать объемы кредитования в быстрорастущих нишах за счет снижения объемов кредитования в более стабильных секторах.

Можно ожидать и различное влияние общих требований к капиталу на отдельные банки в зависимости от их значения показателя достаточности капитала. В статье Deli et al. (2017)⁸ на основе изучения опыта 125 стран за период с 1998 по 2011 г. изложены выводы о взаимосвязи между общим ужесточением требований к капиталу и ростом кредитования. Согласно результатам анализа, ужесточение требований к капиталу способствует уменьшению роста кредитования преимущественно у банков с низким уровнем капитала, тогда как банки с умеренно высоким уровнем капитала способны сохранить динамику кредитования на высоком уровне. Аналогичным может быть и влияние контрциклического буфера, тем более что он носит не характер норматива, а ограничивает распределение прибыли в том случае, если у кредитной организации не накоплен буфер.

Таким образом, контрциклический буфер капитала позволяет повысить устойчивость банков, но является менее эффективным инструментом для сдерживания кредитной активности и сопутствующего накопления рисков, особенно когда наблюдается неравномерный рост в отдельных секторах.

⁴ Macroeconomic Assessment Group. «Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements» (2010). URL: <https://www.bis.org/publ/othp10.pdf>.

⁵ Implementing the Basel III Countercyclical Capital Buffer. URL: <https://www.hkma.gov.hk/media/eng/publication-and-research/quarterly-bulletin/qb201409/fa1.pdf>.

⁶ MAS Annual Report 2015/16. URL: https://www.mas.gov.sg/annual_reports/annual20152016/Flipbook/mobile/index.html#p=37.

⁷ Tarullo, DK (2014): «Macprudential regulation», *Yale Journal on Regulation*, vol. 31, no. 3, pp. 505–521.

⁸ «Real effects of bank capital regulation: global evidence». <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378426616302369>.

2. Секторальные требования к капиталу

Секторальные требования к капиталу (направленные на отдельные сегменты кредитования) могут быть двух видов: секторальный контрциклический буфер капитала (на данный момент применялся только в Швейцарии для ограничения рисков ипотеки) и повышенные коэффициенты риска по рисковым сегментам.

В Швейцарии секторальный буфер был активирован в феврале 2013 г. на уровне 1% от взвешенных по уровню риска кредитов на приобретение жилой недвижимости, в январе 2014 г. повышен до 2%. Цели швейцарского регулятора заключались в повышении устойчивости банков и минимизации накопления рисков. Basten и Koch в своей работе⁹ тестируют, какое воздействие введение буфера оказало на вторую цель. Они обнаруживают, что введение буфера не повлияло на уровень одобрения кредитов швейцарскими банками; однако банки, характеризующиеся ограниченным уровнем капитала, и банки, специализирующиеся на ипотеке, повысили процентные ставки по ипотеке. Банки, специализирующиеся на ипотеке, снизили темпы годового роста портфеля на 0,19 п.п. после активации меры. Гипотезы Basten и Koch о том, что банки в большей степени повысили ставки для заемщиков с высоким LTV или поменяли структуру кредитов по LTV, не подтвердились. Авторы делают вывод, что влияние секторального буфера было незначительным. Возможно, это связано с невысоким значением буфера и с тем, что, как и обычный контрциклический буфер, он не приводил к повышению требований к капиталу, а мог только повлиять на распределение прибыли банком.

Pereira da Silva and Harris (2012)¹⁰ рассмотрели политику Центрального банка Бразилии в отношении коэффициентов риска для различных сегментов рынка необеспеченного потребительского кредитования. В декабре 2010 г. коэффициент риска по потребительским кредитам на срок более 5 лет был повышен с 75 до 150%. Влияние данной меры было неочевидным, поэтому в ноябре 2011 г. коэффициент риска был увеличен до 300%. При этом коэффициент риска по потребительским кредитам на срок менее 5 лет был снижен с 100 до 75%. Данная мера способствовала резкому сокращению выдачи долгосрочных потребительских кредитов.

По мнению Банка Англии¹¹, меры, принятые в Австралии в 2004 г. (повышение коэффициента риска с 50 до 100% по ипотеке с LTV более 60%, выданной без проверки платежеспособности заемщика, предоставления полного комплекта документов и страхования), снизили рост кредитования в данном сегменте. МВФ¹², в свою очередь, подчеркивает, что меры, направленные на ипотечный сегмент в Израиле (в том числе повышение коэффициентов риска по ипотечным кредитам с LTV 45–60% с 35 до 50%, с LTV выше 60% – до 75%), были лишь частично эффективны: они повысили устойчивость банковского сектора, но не оказали влияния на рост кредитования.

Kara¹³ и МВФ¹⁴ отмечают, что меры, принятые в Турции для сдерживания циклического роста рисков в потребительском кредитовании в 2011 г. (увеличение коэффициентов риска для потребительских кредитов со сроком погашения менее двух лет с 100 до 150% и с 100 до 200% – для кредитов со сроком погашения более двух лет) и в 2013 г. (повышение коэффициентов

⁹ Basten C. and Koch C. (2017): «The countercyclical capital buffer».

¹⁰ Pereira da Silva, LA and RE Harris (2012): «Sailing through the global financial storm: Brazil's recent experience with monetary and macroprudential policies to lean against the financial cycle and deal with systemic risks», Banco Central do Brasil Working Paper Series, № 290. URL: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps290.pdf>.

¹¹ BoE, 2014: Policy statement (January): The Financial Policy Committee's powers to supplement capital requirements. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/statement/2014/fpc-powers-to-supplement-capital-requirements-policy-statement>.

¹² Selected Issues Paper on Israel, IMF Country report. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr1448.pdf>.

¹³ «Turkey's experience with macroprudential policy», BIS Papers, № 86, pp. 123–39. URL: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap86q.pdf>.

¹⁴ Turkey: Financial System Stability Assessment. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/03/Turkey-Financial-Sector-Assessment-Program-Financial-System-Stability-Assessment-44617>.

риска по кредитным картам с 75 до 100% по займам с оставшимся сроком погашения 1–6 месяцев, с 150 до 200% – по займам с оставшимся сроком погашения 6–12 месяцев и с 200 до 250% – по займам с оставшимся сроком погашения более 12 месяцев), наряду с другими макропруденциальными мерами и ужесточением денежно-кредитной политики, внесли свой вклад в последующее снижение темпов роста потребительского кредитования.

Эффективность секторальных капитальных мер зависит от ряда факторов. Andersen¹⁵ проанализировал эффект от изменения коэффициентов риска в зависимости от уровня конкуренции. В условиях высокой конкуренции повышение коэффициентов риска повлияет на ставки кредитования со значительным опозданием, при низком уровне конкуренции корректировка ставок произойдет быстрее. Кроме того, на эффективность сильно влияет уровень калибровки. Например, в Бразилии секторальная мера, направленная на автокредиты с низким первоначальным взносом, имела существенные последствия: повышение коэффициента риска с 75 до 150% привело к дополнительному требованию к капиталу в 8,25%¹⁶ от суммы кредита и, соответственно, к резкому повышению ставок по ним. Схожие результаты наблюдаются в упомянутых выше случаях в Турции¹⁷ и Австралии, где повышение секторальных коэффициентов риска было значительным. При этом в Швейцарии и Ирландии незначительное повышение требований ожидаемо не оказало существенного влияния.

Таким образом, значение имеет калибровка секторальных надбавок к капиталу на достаточном уровне, чтобы оказать влияние на банки. Анализ мер, принятых в Ирландии и Австралии, который провел Банк Англии¹⁸, также показывает значимость раннего реагирования со стороны регулятора.

Как и в случае с контрциклическим буфером капитала, повышение секторальных коэффициентов риска – не запретительная, а стимулирующая мера. Ее действие заключается в том, что она снижает рентабельность определенных видов кредитования для банков и способствует повышению процентных ставок по наиболее рисковому кредиту, содействуя снижению спроса со стороны заемщиков (при этом банки могут также изменять условия по своим продуктам или пересмотреть процент одобрения). В то же время эти эффекты могут не привести к замедлению кредитования, если у банков имеется большой запас капитала, а рисковое кредитование остается наиболее рентабельным направлением бизнеса после учета всех рисков.

При этом даже в тех случаях, когда капитальные меры не приводят к замедлению кредитования, они однозначно позитивно влияют на устойчивость банков. Basten и Koch¹⁹ отмечают, что банки, специализирующиеся на выдаче ипотечных кредитов, создавали секторальный контрциклический буфер, наращивая капитал за счет нераспределенной прибыли. Используя исторические данные для США, коллектив авторов²⁰ провел динамический стресс-тест цен на ипотечные активы, который выявил, что при использовании контрциклических капитальных мер в 2008 г. у Fannie Mae было бы достаточно капитала для покрытия убытков, наступивших в результате ипотечного кризиса.

¹⁵ *Effects of Changing Banks' Risk Weights Andersen, Henrik; Johansen, Rønnaug Melle; Kolvig, Knut (Staff Memo; 15/2012, Working paper, 2012). URL: https://www.norges-bank.no/contentassets/71639199b2594d00840e1868a8d1dc08/staff_memo_15_12.pdf.*

¹⁶ Требования к капиталу составляли 11% от взвешенных по уровню риска активов (11*75=8,25%).

¹⁷ URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12261.pdf>.

¹⁸ BoE, 2014: *Policy statement (January): The Financial Policy Committee's powers to supplement capital requirements*. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/statement/2014/fpc-powers-to-supplement-capital-requirements-policy-statement>.

¹⁹ Basten C. and Koch C. (2017): «*The countercyclical capital buffer*».

²⁰ Scott Smith & Debra Fuller & Alexander N. Bogin & Nataliya Polkovnichenko & Jesse Weiher, 2014. «*Countercyclical Capital Regime Revisited: Test of Robustness, FHFA Staff Working Papers 14-01, Federal Housing Finance Agency*. URL: <https://www.fhfa.gov/PolicyProgramsResearch/Research/PaperDocuments/Working-Paper-14-1-Countercyclical-Revisited.pdf>.

Эксперты Банка международных расчетов (БМР), проведя исследование эффективности применения секторальных требований к капиталу в большом количестве стран²¹, установили, что введение секторальных требований к капиталу влияет на конкретный сегмент, поэтому этот инструмент может быть более эффективен в сглаживании дисбаланса между секторами, чем общий контрциклический буфер. Подчеркивается необходимость тщательной калибровки и своевременного использования секторального буфера.

В другой работе экономистов Банка международных расчетов²² на основе анализа данных 3177 банков за период с 1990 по 2012 г. делается вывод, что использование различных капитальных инструментов позволяет эффективно управлять уровнем риска и, соответственно, устойчивостью кредитных организаций. При этом отмечается, что небольшие кредитные организации с низким уровнем достаточности капитала более чувствительны к мерам макропруденциальной политики.

Таким образом, секторальные требования к капиталу более эффективны для ограничения «пузырей», чем контрциклический буфер капитала, однако они должны вводиться вовремя и устанавливаться на достаточно высоком уровне. При этом банки, обладающие избытком капитала, могут сохранять высокую динамику кредитования.

3. Количественные ограничения

Ограничения на LTV и показатели долговой нагрузки применяются многими юрисдикциями в течение длительного периода, и было проведено много исследований эффективности данных мер на рост ипотеки, кредитование частного сектора в целом, качество кредитов и динамику цен на жилую недвижимость.

В работе McDonald (2015)²³ по 17 странам делается вывод, что и LTV, и показатели долговой нагрузки оказывают влияние на рост ипотеки. Akinci and Olmstead-Rumsey (2015)²⁴ анализируют информацию по 57 странам и подтверждают эффективность количественных ограничений для управления динамикой ипотечного кредитования.

Исследования по отдельным странам также показывают эффективность таких инструментов для сдерживания избыточного роста. Igan and Kang (2011)²⁵ подтвердили действенность ограничительных инструментов по LTV для Республики Корея. Предпочтительность применения ограничений на LTV отметил также Резервный банк Новой Зеландии²⁶. Регулятор сделал вывод о том, что лимит на LTV имеет большее влияние на снижение роста объема рискованных ипотечных ссуд, нежели секторальные требования к капиталу. Политика ограничения LTV и DTI эффективна и проводится в целях смягчения восходящей фазы кредитного цикла, поскольку снижает вероятность увеличения числа дефолтов, распродажи имущества заемщиков и потерь банков в результате наступления стрессового сценария, а повышение требований к капиталу на стадии кредитного роста окажет умеренное влияние на рост кредитования. Немецкий Федеральный банк в дискуссионном докладе приходит к аналогичному выводу: ограничение

²¹ Basel Committee on Banking Supervision Working Paper 32 «Towards a sectoral application of the countercyclical capital buffer: A literature review». Bank for International Settlements, March 2018.

²² BIS Working Papers № 646 «Macprudential policy and bank risk», Yener Altunbas, Mahir Binici and Leonardo Gambacorta, Bank for International Settlements, June 2017.

²³ McDonald, Chris, 2015, «When is Macprudential Policy Effective?» BIS Working Paper 496, March. URL: <https://www.bis.org/publ/work496.pdf>.

²⁴ Akinci, Ozge, Olmstead-Rumsey, Jane (2015). How Effective are Macprudential Policies? An Empirical Investigation. International Finance Discussion Papers 1136. URL: <http://dx.doi.org/10.17016/IFDP.2015.1136>.

²⁵ IMF Working Paper Do Loan-to-Value and Debt-to-Income Limits Work? Evidence from Korea. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11297.pdf>.

²⁶ Review of the Reserve Bank's loan-to-value ratio policy. URL: <https://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Bulletins/2019/rbb2019-82-06.pdf?revision=1b0f901f-3a92-4a66-af06-37f96bf773fd>.

LTV гораздо более эффективно для сдерживания роста темпов ипотечного кредитования, нежели повышенные коэффициенты риска²⁷.

В недавней работе Международного валютного фонда²⁸ сделан вывод об устойчивой нелинейной зависимости изменения ограничений LTV и темпов кредитования домохозяйств. Каждый процентный пункт ужесточения лимита LTV при ужесточении не более чем на 10 п.п. снижает темпы роста кредитования на 0,7 п.п., если же ужесточение находится в пределах от 10 до 25 п.п., то замедление кредитования составляет 0,4 п.п. на каждый процентный пункт увеличения лимита. Снижение эффективности при более сильном ужесточении политики объясняется в первую очередь регуляторным арбитражем – возникают стимулы для миграции кредитования в небанковский сектор, на который в ряде случаев не распространяются данные меры. Также отмечается, что чем жестче изначальное ограничение LTV, тем меньше влияет его дальнейшее ужесточение на динамику кредитования и тем выше эффективность других мер макропруденциальной политики.

В работе Baek и др. (2013)²⁹ авторы приходят к выводу, что меры по LTV также оказали благоприятное влияние на качество кредитов, способствуя снижению доли плохих кредитов в Республике Корея.

Что касается влияния мер на динамику цен на рынке недвижимости, то тут выводы неоднозначны: ряд исследователей (Akinci и Olmstead-Rumsey³⁰, McDonald³¹ и Kim)³² находят подтверждение тому, что меры оказывают сдерживающее влияние, но другие обнаруживают лишь незначительное влияние: Kuttner and Shim³³ (57 стран), Cerutti et al³⁴ (119 стран), Igan and Kang³⁵ (Республика Корея).

Также мало доказательств того, что смягчение ограничений эффективно работает на нисходящей фазе кредитного цикла. Хотя в исследованиях Claessens et al (2014)³⁶ и Bierut et al (2015)³⁷ отмечается, что ограничительные меры могут смягчить нисходящую фазу кредитно-

²⁷ Discussion Paper No. 25/2019. «Macro to the rescue? – An analysis of macroprudential instruments to regulate housing credit», Deutsche Bundesbank, 2019.

²⁸ IMF Working Paper WP/19/66 «Digging Deeper-Evidence on the Effects of Macroprudential Policies from a New Database». International Monetary Fund, 2019.

²⁹ Baek, E-G, D-J Shin and B-H-S Kim (2013): «Effect of household loan regulation on financial stability: empirical evidence from Korea», The Association of Korean Economic Studies. URL: [www.akes.or.kr/eng/papers\(2013\)/15.full.pdf](http://www.akes.or.kr/eng/papers(2013)/15.full.pdf).

³⁰ Akinci, Ozge, Olmstead-Rumsey, Jane (2015). How Effective are Macroprudential Policies? An Empirical Investigation. International Finance Discussion Papers 1136. URL: <http://dx.doi.org/10.17016/IFDP.2015.1136>.

³¹ McDonald, Chris, 2015, «When is Macroprudential Policy Effective?» BIS Working Paper 496, March. URL: <https://www.bis.org/publ/work496.pdf>.

³² Kim, C., 2013, «Macroprudential Policies: Korea's Experiences», paper presented at the «Rethinking Macro Policy II: First Steps and Early Lessons» Conference hosted by the International Monetary Fund, Washington, D. C., April 16–17. URL: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/macro2/pdf/ck.pdf>. В работе отмечается эффективность инструментов LTV и DTI – согласно исследованию, без введения ограничительных мер, в 2012 г. цены на жилье и закрежденность домашних хозяйств в Республике Корея были бы выше фактического уровня на 75 и 137% соответственно.

³³ Kenneth N Kuttner & Ilhyock Shim, 2013. «Can non-interest rate policies stabilise housing markets? Evidence from a panel of 57 economies», BIS Working Papers 433, Bank for International Settlements. URL: <https://www.bis.org/publ/work433.pdf>.

³⁴ Cerutti, Eugenio & Dagher, Jihad & Dell'Ariccia, Giovanni, 2017. «Housing finance and real-estate booms: A cross-country perspective», Journal of Housing Economics, Elsevier, vol. 38 (C), pages 1–13. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1051137716300237>.

³⁵ IMF Working Paper Do Loan-to-Value and Debt-to-Income Limits Work? Evidence from Korea. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11297.pdf>.

³⁶ Macro-Prudential Policies to Mitigate Financial System Vulnerabilities, IMF Working Paper №14/155. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14155.pdf>.

³⁷ Bierut, Beata, Tomasz Chmielewski, Adam Glogowski, Andrzej Stopczynski, 2015 «Implementing Loan-to-Value and Debt-to-Income Ratios: Learning from Poland's Experiences». URL: https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/212_en.pdf.

го цикла, Jacome and Mitra (2015)³⁸ заявляют, что пока неясно, когда и в каком объеме страны должны смягчать требования по ограничениям LTV и DTI. Как отмечено в докладе Базельского комитета по банковскому надзору³⁹, эффективность контрциклического смягчения ограничений LTV и DTI зависит от того, какой фактор является основным драйвером кредитования. Если смена фазы кредитного цикла обусловлена резким спадом спроса на недвижимость, снижение ограничений LTV произведет лишь ограниченный стабилизирующий эффект. Если снижение предложения кредита вызвано чрезмерными требованиями к капиталу банков, снижение требований, направленных на заемщиков, не будет достаточным для поддержания кредитования.

Таким образом, количественные ограничения показывают высокую эффективность для ограничения несбалансированного кредитного роста. При этом их контрциклическая роль в случае стресса, наоборот, не подтверждена.

4. Комбинация капитальных требований и количественных ограничений

Некоторые исследования указывают на недостатки капитальных мер и мер количественного ограничения, которые можно нивелировать за счет их совместного применения. Так, МВФ⁴⁰ провел сопоставление эффективности применения капитальных требований и ограничения LTV в целях предотвращения финансовых кризисов и снижения связанных с ними финансовых потерь. Авторы указывают на то, что применение капитальных требований для регулирования кредитных циклов (в частности, в отношении рынка жилой недвижимости) может быть недостаточно эффективным, поскольку на повышение/снижение буфера банки могут реагировать снижением/увеличением кредитования других секторов экономики соответственно. Одновременно с этим отмечается, что ограничения на LTV могут охлаждать рынок жилой недвижимости лишь частично, поскольку банки в рамках установленного уровня LTV могут выдавать большее число кредитов, что вызывает рост цен на недвижимость и, соответственно, создаст условия для увеличения объема выдаваемых кредитов⁴¹. В работе рекомендовано сочетать капитальные требования с ограничением LTV.

Аналогичную проблему побочных эффектов количественных ограничений поднимает Резервный банк Новой Зеландии в уже упомянутом исследовании⁴². В нем отмечается⁴³, что улучшение качества кредитного портфеля за счет введения ограничений по LTV в Новой Зеландии привело к уменьшению среднего коэффициента риска по ипотечным ссудам на 26%⁴⁴ и, соответственно, уменьшению общих запасов капитала в связи со снизившимися требованиями (доля капитала на покрытие ипотечных рисков снизилась на 12 п.п.). В результате повышение надежности банковской системы за счет применения лимитов на LTV и снижения кредитного риска отчасти было нивелировано снижением уровня достаточности капитала банков. Поэтому в арсенале Резервного банка Новой Зеландии остаются и количественные ограниче-

³⁸ LTV and DTI Limits – Going Granular IMF Working Paper Working Paper №15/154. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/LTV-and-DTI-Limits-Going-Granular-43084>.

³⁹ Basel Committee on Banking Supervision Working Paper 32: Towards a sectoral application of the countercyclical capital buffer: A literature review, March 2018.

⁴⁰ IMF Working Paper WP/16/18 «Mitigating the Deadly Embrace in Financial Cycles: Countercyclical Buffers and Loan-to-Value Limits». – IMF, 2016.

⁴¹ При увеличенной стоимости недвижимости возрастает сумма возможного к выдаче кредита, LTV при этом сохраняется неизменным и в рамках установленного лимита.

⁴² Review of the Reserve Bank's loan-to-value ratio policy. URL: <https://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Bulletins/2019/rbb2019-82-06.pdf?revision=1b0f901f-3a92-4a66-af06-37f96bf773fd>.

⁴³ «Have the LVR restrictions improved the resilience of the banking system?» AN2019/07 Chris Bloor and Bruce Lu, May 2019. URL: <https://www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Analytical%20notes/2019/an2019-07.pdf?revision=37bd70e8-aed6-4457-be16-fcbb95bf3727>.

⁴⁴ Банки используют IRB-подход к оценке достаточности капитала.

ния, и секторальные требования к капиталу (в настоящее время банк обсуждает целесообразность ужесточения общих требований к капиталу банков).

Банк Израиля⁴⁵ также накопил богатый опыт применения макропруденциальных инструментов, направленных на регулирование спроса на рынке жилищной недвижимости и снижение системных рисков банковского сектора в данном сегменте (применялись надбавки к капиталу по определенным кредитам, ограничения РТІ и доли кредитов с переменной процентной ставкой). Регулятор считает, что комбинация капитальных и ограничительных мер позволила повысить устойчивость и снизить средние значения LTV и РТІ в банковском секторе, однако привела к увеличению среднего срока погашения кредита.

В докладе Базельского комитета по банковскому надзору⁴⁶ также отмечается, что введение секторального контрциклического буфера целесообразно в качестве дополнения к секторальным мерам количественного ограничения – ограничениям на показатели LTV, DTI, DSTI. Секторальный контрциклический буфер более эффективен в повышении устойчивости банков, а меры количественного ограничения по отдельным характеристикам кредитования более успешно сглаживают кредитный цикл.

Chen and Columba (2016)⁴⁷ провели исследование с помощью DSGE-модели для Швеции, сравнивая эффекты различных макропруденциальных инструментов по снижению чрезмерной долговой нагрузки в 1996–2014 годах. Согласно результатам исследования, ужесточение требований к LTV повышает уровень благосостояния домохозяйств за счет снижения закредитованности, тем самым сокращая падение кредитования в кризисный период. Увеличение коэффициентов риска в свою очередь повышает благосостояние за счет способности буферов капитала поддерживать посредническую функцию банков в случае стресса, снижая макроэкономическую волатильность.

Fahr and Fell (2017)⁴⁸ на базе неокейнсианской модели разработали концепцию соответствия инструментов политическим целям. Они заявляют, что для достижения повышения устойчивости банков одновременно со снижением чрезмерного уровня кредитования наиболее эффективно будет сочетать секторальные капитальные меры и меры, направленные на заемщиков (LTV, DTI и другие). Приоритет инструментов может меняться в зависимости от стадии кредитного цикла (на ранних стадиях – LTV/DTI, на более поздних, когда вероятность кризиса увеличивается, – капитальные меры).

Выводы

Эффективность макропруденциальных мер может быть оценена двумя путями:

- 1. Была ли мера эффективна в плане предотвращения чрезмерного роста.*
- 2. Способствовала ли мера созданию «буфера безопасности», который может быть использован для поддержки финансовой системы в кризисный период.*

Секторальные надбавки к капиталу (направленные на отдельные сегменты кредитования) способствуют созданию буферов и повышению устойчивости кредитных организаций, смягчая падение кредитования в случае стресса, однако оказывают только косвенное влияние на кредитный рост и уступают в этом количественным ограничениям, направленным на заемщиков (ограничение характеристик кредитования, например LTV, ПДН). Это связано с тем, что ужесточение требований к капиталу способствует умень-

⁴⁵ Nadine Baudot-Trajtenberg, Nitzan Tzur-Ilan and Roi Frayberg «Assessing the impact of macroprudential tools: the case of Israel», BIS Paper № 94, 2017.

⁴⁶ Basel Committee on Banking Supervision Working Paper 32 «Towards a sectoral application of the countercyclical capital buffer: A literature review». Bank for International Settlements, March 2018.

⁴⁷ IMF Working Paper №. 16/74 Macroprudential and Monetary Policy Interactions in a DSGE Model for Sweden. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Macroprudential-and-Monetary-Policy-Interactions-in-a-DSGE-Model-for-Sweden-43825>.

⁴⁸ Stephan Fahr, John Fell Macroprudential policy – Closing the financial stability gap. URL: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFRC-03-2017-0037/full/html>.

шению роста кредитования преимущественно у банков с относительно низким уровнем капитала. При наличии запаса капитала кредиторам может не потребоваться проводить какие-либо изменения в связи с повышением надбавок к коэффициентам риска. В периоды, когда на рынке наблюдается бум и ожидания по прибыли высоки, финансовые институты могут решить проблему увеличения капитала за счет реинвестирования прибыли и привлечения капитала с рынка.

Количественные ограничения, напротив, имеют большее влияние на динамику кредитования. Прямое ограничение ПДН позволяет эффективно ограничить долговую нагрузку заемщиков. При этом данные меры менее эффективны для повышения устойчивости банков. Использование исключительно инструментов количественного ограничения может привести к снижению уровня достаточности капитала банков. Смягчение количественных ограничений в случае кризиса имеет меньший эффект с точки зрения динамики кредитования, чем смягчение надбавок к капиталу.

Еще одним важным аспектом эффективности количественных ограничений является учет региональных и иных различий. Таким образом, для эффективного ограничения системных рисков целесообразно использовать комплекс мер, включающий и капитальные меры, направленные на повышение устойчивости банков, и количественные ограничения, позволяющие напрямую управлять динамикой высокорискового кредитования. Ключевыми условиями эффективности мер являются их правильная калибровка и своевременное введение.

4. ВОЗМОЖНЫЕ МАКРОПРУДЕНЦИАЛЬНЫЕ МЕРЫ ПО ОГРАНИЧЕНИЮ ВЫСОКОРИСКОВОГО РОЗНИЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как показывают результаты исследований и опыт Банка России, влияние надбавок к коэффициентам риска на рост высокорискового кредитования зависит от текущей ситуации на кредитном рынке и имеющегося у банков запаса капитала. В случае высокой рентабельности кредитования, большого запаса капитала у организации влияние надбавок к капиталу на рост высокорискового кредитования будет ограниченным.

С учетом текущей ситуации на рынке розничного кредитования, характеризующейся накоплением долговой нагрузки населения при отсутствии компенсирующего роста доходов, возникает необходимость разработки дополнительных инструментов, которые в отличие от надбавок к коэффициентам риска непосредственно влияют на выдачу кредитов с определенными характеристиками (меры прямого ограничения). Кроме того, поскольку повышение надбавок к капиталу банков может увеличивать стимулы для регуляторного арбитража – перетока активности из банков в МФО, то необходимы меры, которые распространялись бы на всех кредиторов. Такими мерами выступают количественные ограничения.

Возможные варианты введения количественных ограничений

Исходя из международного опыта, меры прямого ограничения высокорискового кредитования условно можно разделить на три группы:

1. *Прямой запрет на выдачу кредитов с определенными характеристиками*, например:
 - установление полного запрета на выдачу дополнительных необеспеченных кредитов или на увеличение лимита кредитования в случае, если ПДН достиг установленного значения;
 - запрет необеспеченных потребительских кредитов сроком свыше 5 лет;
 - введение запрета на выдачу ипотечных кредитов, по которым значение LTV превышает значение, установленное регулятором (например, 90%).
2. *Меры прямого количественного ограничения на выдачу кредитов с определенными характеристиками*¹, например:
 - установление допустимой доли кредитов с высокими значениями показателей в целом в кредитном портфеле банка либо в выдачах отдельных видов кредитов (так, доля кредитов с ПДН выше 50% в выдачах банка может быть не более 10%).
3. *Комбинации прямого запрета и количественных ограничений*, например:
 - полный запрет на выдачу ипотечных кредитов с LTV, превышающим 90%, а для иных значений показателя (например, в диапазоне от 80 до 90%) одновременно устанавливается допустимая доля таких кредитов.

Представляется, что меры прямого количественного ограничения являются более гибкими по сравнению с прямым запретом на выдачу, поскольку они позволяют учесть возможные различия в бизнес-моделях, отклонения от стандартных требований, особенности отдельных клиентских групп и продуктов.

¹ В зарубежной практике лимиты на кредитование с определенным значением показателя устанавливаются, как правило, на квартальной или годовой основе.

Вопросы

1. На ваш взгляд, может ли решить задачу ограничения несбалансированного роста долговой нагрузки населения использование прямых ограничений показателей LTV, ПДН и срока кредитования?

2. В чем, на ваш взгляд, состоят основные преимущества, недостатки и возможные последствия применения прямых количественных ограничений высокорискового кредитования?

3. Какой из предложенных механизмов применения показателей ПДН и LTV вы считаете наиболее предпочтительным и почему?

4. При каких значениях ПДН и LTV целесообразно установить ограничения по выдаче кредита (займа)? Укажите значение (значения) допустимой доли кредитов с высокими показателями в целом в кредитном портфеле банка (в выдачах отдельных видов кредитов, в общей сумме выдаваемых кредитов) в случае выбора указанного механизма.

Дифференциация по параметрам

При конструировании мер прямого запрета или прямого количественного ограничения в сегментах розничного кредитования чаще всего применяются следующие характеристики кредитов:

- показатель долговой нагрузки (ПДН);
- отношение долга к стоимости обеспечения (LTV);
- срок предоставления кредита.

Кроме того, ограничения могут быть обусловлены не только высоким значением показателей, но и другими факторами, например критерием добросовестности заемщика, в соответствии с которым возможно установление ограничения на выдачу новых кредитов заемщику при наличии у него просроченных платежей по уже имеющимся кредитам свыше определенного срока.

Еще одним значимым фактором может выступать доля банка в общем объеме кредитования населения. В частности, для организаций, оказывающих существенное влияние на рынок (например, системно значимых), может быть установлено более жесткое предельное значение доли новых кредитов с определенными характеристиками в общем объеме выданных кредитов (по сегменту).

Периметр кредитов (займов), на которые распространяются меры по ограничению объемов кредитования в высокорисковых сегментах, может быть также ограничен в зависимости от целевого предназначения кредита. Например, установление градации значения показателя LTV в зависимости от того, предоставляется ли кредит на финансирование приобретения жилья в целях проживания или для сдачи в аренду, на приобретение иных объектов недвижимости.

В отношении ипотечных кредитов, предоставляемых на приобретение жилого помещения в целях проживания, возможно установление таких дополнительных критериев градации, как количество имеющегося у заемщика жилья. Например, возможно по примеру отдельных стран ужесточать требования по LTV для кредитов, выдаваемых на приобретение второго и последующего жилья по сравнению со значением LTV по кредитам на приобретение жилого помещения, являющегося единственным пригодным для постоянного проживания.

Дополнительно значения показателей могут быть дифференцированы в зависимости от следующих характеристик:

- валюта кредитования, в которой выдан кредит;
- регион расположения объекта недвижимого имущества, приобретаемого за счет кредитных средств;
- размер ежемесячного дохода заемщика;
- страхование предмета залога либо обязательств заемщика по возврату полученного кредита;
- наличие государственной поддержки (например, субсидирование со стороны государства части выпадающих доходов или возникающих расходов);
- наличие иных, помимо залога, способов обеспечения исполнения обязательств заемщиком (например, гарантии, залог банковского счета, поручительства);
- статус банка или другого кредитора, выдавшего кредит/заем (то есть установление разных ограничений для МФО, системно значимых банков, банков с базовой или универсальной лицензией и так далее).

При установлении предельных значений необходимо учитывать, что основной целью применения секторальных макропруденциальных инструментов (направленных на отдельные сегменты кредитования) является формирование здоровой кредитной активности заемщиков, создание ориентиров на обеспечение способности заемщика обслуживать свои обязательства, а также повышение защищенности интересов заемщиков. При этом должна быть гарантирована доступность кредитования для граждан, которые нуждаются в кредитовании и характеризуются приемлемой кредитоспособностью. Также необходимо учитывать, что ужесточение секторальных требований может негативно сказаться на заемщиках с низким или нестабильным уровнем дохода. Таким образом, в дополнительной проработке нуждаются механизмы, позволяющие обеспечить финансовую доступность и защитить население от последствий введения более жестких условий кредитования.

Вопросы

1. Необходимо ли использование иных показателей (помимо ПДН, LTV, срока кредитования) для решения задачи ограничения несбалансированного роста долговой нагрузки населения? Если да, то укажите их.

2. Какие из приведенных выше критериев определения периметра кредитов, в отношении которых возможно установление ограничений, вы считаете оптимальными и почему?

3. Должна ли быть предусмотрена дифференциация количественных ограничений по региону проживания заемщика и типу кредитора? Какие иные критерии, на ваш взгляд, целесообразно рассмотреть?

Взаимодействие новых инструментов с макропруденциальными надбавками

Отдельного внимания заслуживает вопрос о соотношении предлагаемых дополнительных мер адресного воздействия с уже имеющимися в инструментарии Банка России макропруденциальными мерами, в частности с макропруденциальными надбавками к коэффициентам риска.

Существуют две возможные модели имплементации мер, сдерживающих (рассматривается на примере ограничений) выдачу отдельных видов кредитов (займов), в сложившийся механизм макропруденциального регулирования.

Модель 1. Одновременное использование прямых количественных ограничений выдачи отдельных видов кредитов (займов) и применение повышенных надбавок к коэффициентам риска (без изменения действующего порядка применения макропруденциальных надбавок)

Данная модель формирует условия для более пропорционального и однородного развития рынка кредитования с ограниченным ростом системных рисков, покрываемых капиталом банков. Одновременное применение секторальных (направленных на отдельные сегменты кредитования) надбавок к коэффициентам риска и прямых количественных ограничений дает возможность создать буфер капитала, необходимый для абсорбирования банками кредитных рисков, которые могут быть реализованы при ухудшении макроэкономических условий, а также позволит прямо ограничить возможность высокорискового кредитования, в том числе крупными участниками рынка, демонстрирующими наращивание высокорисковых активов в кредитных портфелях.

Надбавки к коэффициентам риска будут калиброваться таким образом, чтобы абсорбировать циклические шоки – они должны обеспечить банкам наличие капитала, достаточно для покрытия возможных рисков. Изменение надбавок к коэффициентам риска возможно как из-за роста уязвимости банковского сектора (например, вследствие существенного повышения долговой нагрузки населения), так и из-за изменения параметров циклического шока (например, из-за ухудшения параметров стрессового сценария). Однако если ситуация для банков существенно не меняется, капитала достаточно для покрытия шока, а динамика кредитования остается высокой, то Банку России целесообразно оставить надбавки неизменными, но задействовать количественные ограничения. Использование количественных ограничений также позволит сохранить большой объем капитала для развития банками других видов кредитования.

Модель 2. Установление прямых количественных ограничений выдачи отдельных видов кредитов (займов) и применение повышенных надбавок к коэффициентам риска только в случае превышения кредиторами установленных лимитов

Данная модель может быть эффективной для сдерживания несбалансированного кредитного роста, если коэффициенты риска будут установлены на достаточно высоком уровне. Если коэффициенты будут недостаточно высокими, то не получится полноценно ограничить активность крупных участников рынка, имеющих высокий уровень капитала, в высокорисковых и высокорентабельных сегментах. Они смогут наращивать объемы кредитования с ограниченным влиянием на нормативы достаточности капитала.

В то же время указанная модель даст возможность увеличивать кредитование банкам, у которых значение достаточности капитала близко к нормативу. При этом буферы капитала не будут ими сформированы, и устойчивость к шокам снизится.

Переход к такой модели должен быть тщательно откалиброван, чтобы не создать дополнительных стимулов для роста высокорисковых сегментов кредитования. Данная модель может быть введена на начальной стадии кредитного цикла, когда темпы роста кредитов низкие и у банков отсутствует излишек капитала. В ситуации быстрого роста такой подход, наоборот, приведет к его ускорению за счет высвобождения капитала.

Выводы

Исходя из наиболее распространенных способов ограничения системных рисков необеспеченного потребительского кредитования и обеспечения поддержания высоких стандартов ипотечного кредитования, целесообразна проработка вопроса наделения Банка России полномочиями устанавливать прямые количественные ограничения выдачи отдельных видов кредитов (займов) в зависимости от их характеристик.

В ситуации накопления системных рисков целесообразно применять прямые количественные ограничения параллельно с действующими макропруденциальными надбавками к коэффициентам риска, которые в этом случае потребуют дополнительной калибровки. Надбавки к коэффициентам риска будут обеспечивать устойчивость кредитных организаций, а прямые количественные ограничения в большей степени будут направлены на управление динамикой высокорискового кредитования.

Вопрос

Какую из приведенных выше моделей имплементации лимитов выдачи отдельных видов кредитов (займов) в существующий механизм макропруденциального регулирования, вы считаете оптимальной и почему? Если вы не согласны ни с одним из предложенных вариантов, дайте свои предложения.

ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ ПОСЛЕ ПУБЛИКАЦИИ КОНСУЛЬТАТИВНОГО ДОКЛАДА

Внедрение в регулирование ограничений на выдачу кредитными и некредитными финансовыми организациями отдельных видов кредитов (займов) планируется осуществлять поэтапно.

После сбора замечаний заинтересованных участников рынка (банков, нефинансовых организаций, аналитиков и экспертов) Банк России, основываясь на международном опыте и поступивших от участников рынка предложениях, сформирует подход к использованию инструментов количественного ограничения и разработает предложения по внесению изменений в федеральное законодательство.

Вопрос

Какие еще пути решения проблемы, связанной с ограничением кредитования населения с накопленной долговой нагрузкой, вы видите?