



Банк России

Центральный банк Российской Федерации



2018 год

Доклад  
для общественных  
консультаций

**СТИМУЛИРУЮЩЕЕ  
БАНКОВСКОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ**

Москва

Доклад подготовлен Департаментом банковского регулирования.

Позиция, изложенная в настоящем докладе, является предложением для обсуждения и не может рассматриваться как нормативный документ, регламент, руководство к действию либо рекомендация для участников финансового рынка или иных лиц.

Комментарии, включая ответы на поставленные в докладе вопросы, а также предложения и замечания просим направлять до 15 июля 2018 г. включительно по электронному адресу [vnv5@mail.cbr.ru](mailto:vnv5@mail.cbr.ru).

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>2</b>
<b>1. ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ СТИМУЛЫ В БАНКОВСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ЭЛЕМЕНТЫ СТИМУЛИРУЮЩЕГО БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....</b>	<b>5</b>
2.1. Стимулирование кредитования малого и среднего бизнеса .....	5
2.1.1. Меры поддержки МСП в рамках пропорционального регулирования .....	5
2.1.2. Меры поддержки МСП в общем банковском регулировании .....	7
2.2. Обеспечение длинных денег в экономике .....	8
2.2.1. Проектное финансирование .....	8
2.2.2. Ипотека .....	10
2.2.3. Секьюритизация.....	13
2.2.4. Ограничение сделок слияния и поглощения .....	14
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>16</b>

## ВВЕДЕНИЕ

*«Нет сомнений в том, что нужно стимулировать кредитование реального сектора. Но ключевой вопрос остается: какими методами и средствами это сделать?» (из ежегодного послания Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию).*

*На протяжении последних лет стимулирование развития реального сектора российской экономики и его вывод в число основных факторов экономического роста является одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации.*

*Банковская система, обеспечивая кредитование хозяйственной деятельности экономических субъектов, может оказывать различное влияние на экономику – как способствующее развитию и экономическому росту, так и не имеющее однозначных экономических последствий либо даже приводящее к экономическим потерям и в конечном итоге к экономическому спаду.*

*Особенно заметным влияние банковской системы на вектор экономического развития становится последние несколько лет. В немалой степени оно обусловлено развитием и расширением механизмов взаимодействия банковской системы и отраслей реальной экономики, использованием в таком взаимодействии новых финансовых инструментов.*

*Банковская система является объектом особого регулирования со стороны государства. Поэтому банковское регулирование, главными целями которого в соответствии со статьей 56 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов, в конечном итоге может играть существенную роль в управлении экономическим ростом.*

*В связи с этим расширение возможностей использования методов банковского регулирования для управления экономическим ростом становится крайне актуальной задачей.*

*До настоящего времени банковское регулирование было преимущественно нейтральным, нацеленным на правильное отражение принимаемого банками риска в пруденциальных требованиях. Оно могло также оказывать «точечное» воздействие на зоны повышенного риска, ограничивая кредитные организации в проведении отдельных операций. В качестве примеров таких риск-ориентированных мер достаточно назвать меры по ограничению необеспеченного потребительского кредитования с высокими процентными ставками и уровнем риска, а также меры по девальютизации (ограничению накопления на балансах банков требований, номинированных в иностранной валюте).*

*Данная парадигма «нейтрального» регулирования в том числе являлась результатом соблюдения взятых на себя Российской Федерацией обязательств по внедрению международных подходов к регулированию. Вместе с тем следование международным подходам к банковскому регулированию никогда не рассматривалось в качестве абсолютной цели, оторванной от реальной динамики развития экономики страны, от реальных вызовов, возникающих перед банковским сектором при решении задач кредитования различных ее отраслей.*

*Именно поэтому с изменением экономической ситуации в России и положения банковского сектора возникает необходимость пересмотра взглядов на роль банковского регулирования в поддержании стабильности финансовой системы и содействия экономическому росту.*

*Концепция изменения вектора банковского регулирования была обозначена уже в июне 2016 г. на XXVI Международном финансовом конгрессе Председателем Банка России Э.С. Набиуллиной: «Мы начинаем постепенно двигаться к принципу стимулирующего регулирования».*

*К настоящему моменту сложились серьезные предпосылки для создания в банковском регулировании системы положительных или отрицательных стимулов для ряда банковских операций.*

*Ключевой задачей в направлении развития данного механизма «сдержек и противовесов» является более четкое выделение каналов (факторов), посредством которых банковское регулирование может способствовать экономическому росту (то есть определение тех сфер деятельности кредитных организаций, которые должны поддерживаться и, соответственно, сопровождаться положительными стимулами со стороны регулятора, и тех, в отношении которых должно применяться отрицательное стимулирование, сдерживающее объемы нежелательных операций или даже приводящее к прекращению их проведения).*

*Немаловажной задачей также является развитие моделей и механизмов, позволяющих как предварительно оценить ожидаемую степень воздействия стимулирующих регулятивных мер на показатели экономического роста, так и измерить последующую эффективность применения таких мер.*

*В настоящем докладе изложено видение Банком России развития стимулирующего банковского регулирования и его элементов.*

## 1. ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ СТИМУЛЫ В БАНКОВСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Представляется очевидным, что развивать кредитование, способствующее экономическому росту, могут только устойчивые банки с достаточным запасом капитала.

В зарубежной практике банковского регулирования можно найти примеры создания для банков стимулов кредитования реального сектора экономики (примеры зарубежного опыта стимулирования кредитования реального сектора подробнее рассмотрены в подразделе 2.1 настоящего доклада).

При этом в ряде стран, таких как ЕС, Япония, США, Сингапур, Индия, обсуждается вопрос о введении ограничений или запретов (либо они уже действуют) на возможность банков вкладывать привлеченные средства в операции купли-продажи различного рода ценных бумаг, производных финансовых инструментов и прочих активов, относящихся к категории инструментов с повышенным риском, в хедж-фонды, фонды прямых инвестиций и операции с ними; также введены существенные ограничения на прямые инвестиции в нефинансовые организации.

В процессе развития стимулирующего регулирования необходимо учитывать особенности российской экономики и ее структуры, которые отличают ее от других стран. Поэтому при выборе элементов российского стимулирующего банковского регулирования необходимо использовать лишь то из зарубежного опыта и практики, что больше подходит для российской банковской системы и, соответственно, будет наиболее эффективным в достижении задачи экономического роста.

К крупнейшим российским банкам с учетом масштабов и сложности их операций применяются в полном объеме требования в соответствии с международными стандартами. При этом для небольших региональных банков, выполняющих важную функцию кредитования малого бизнеса и населения, осуществляющих,

как правило, несложные банковские операции, оправданным является применение значительно упрощенных требований регулирования их деятельности.

Концепция пропорционального регулирования с точки зрения структуры российской банковской системы в целом не несет сколько-нибудь заметных рисков, учитывая, что совокупная доля активов таких небольших банков в активах банковской системы в целом незначительна.

Такой дифференцированный подход к регулированию банковской системы, отражающий масштабы деятельности банков, можно отнести к стимулирующему, так как он решает важную задачу – стимулирует выравнивание конкурентных условий на рынке банковских услуг, когда каждый клиент может найти банк, наиболее соответствующий его потребностям, а средний и малый бизнес могут наравне с крупными компаниями получить доступ к кредитным ресурсам, основываясь на хорошем знании местными банками специфики и рисков их деятельности.

В связи с этим следует отметить такой немаловажный аспект в развитии стимулирующего банковского регулирования, как система обратной связи. Данная система должна сопровождать стимулирующие регулятивные меры для того, чтобы изменения регулирования не приводили к проявлению дисбалансов и «надуванию» так называемых «пузырей» в экономике.

При этом фундаментальное условие развития банковского регулирования и банковской системы остается неизменным: каждый из уровней банковской системы должен быть здоровым и стабильным, чтобы поддерживать устойчивый механизм «конвертации» сбережений экономических субъектов в реальный рост экономики, обеспечивая тем самым стабильность и конкурентоспособность российской экономики в долгосрочной перспективе.



## 2. ЭЛЕМЕНТЫ СТИМУЛИРУЮЩЕГО БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### 2.1. Стимулирование кредитования малого и среднего бизнеса

В настоящем докладе рассматриваются элементы стимулирующего банковского регулирования в качестве методов и средств, направленных на увеличение доли банковских кредитов, предоставленных реальному сектору экономики, в общем объеме кредитования, что в результате должно создать устойчивые основания для экономического роста.

В поисках ответа на вопрос о методах и средствах стимулирования кредитования реального сектора можно обратиться к зарубежной практике.

Одним из инструментов обеспечения доступа субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) к финансированию является механизм предоставления банкам со стороны центральных банков ресурсов на льготных (нерыночных) условиях под обязательство последующего направления банками данных средств на кредитование МСП. При этом могут быть созданы специальные институты, осуществляющие мониторинг и контроль за системой последующего «распределения» полученных банками ресурсов предприятиям (Великобритания).

Другим традиционным инструментом, используемым и в российской и в зарубежной практике для упрощения доступа МСП к финансированию, являются гарантии по кредитам. В странах Евросоюза наиболее распространено предоставление гарантий специализированных гарантийных учреждений<sup>1</sup> в целях стимулирования создания новых предприятий, выхода на новые рынки, передачи бизнеса (Испания, Дания, Австрия). Благодаря гарантийным схемам кредиты МСП могут выдаваться на более долгий

срок или на более благоприятных условиях. Кроме того, наличие гарантий влечет снижение требования по размеру формируемого резерва на возможные потери, «высвобождая» капитал для покрытия иных рисков и обеспечивая возможность прироста новых активов (например, кредитов МСП) на балансах банков.

#### 2.1.1. Меры поддержки МСП в рамках пропорционального регулирования

Пропорциональный подход в регулировании способствует более эффективной конкуренции между банками на определенных сегментах рынка, учитывая существенную дифференциацию круга клиентов и объемов их операций.

Небольшим банкам становится сложнее конкурировать за ресурсы с крупными банками, однако именно некрупные региональные банки в силу лучшей осведомленности об особенностях деятельности и нуждах своих клиентов и заемщиков, а также более тесных взаимоотношений с ними имеют конкурентные преимущества в обслуживании субъектов МСП и могут вносить заметный и возрастающий вклад в рост реального сектора экономики.

Одной из задач пропорционального регулирования в рамках формирования эффективной конкурентной среды может стать стимулирование выравнивания доступа к кредитным ресурсам для среднего и малого бизнеса и выведения его к масштабам, позволяющим с уверенностью говорить о структурной трансформации российской экономики.

Международный опыт свидетельствует о том, что страны используют пропорциональное регулирование достаточно широко. Регуляторы могут устанавливать критерии и параметры для разделения (классификации) банков на группы (Бразилия, Швейцария, Япония, Индия). Например, в Бразилии градация банков на пять основных категорий основывается на их трансграничной активности и подверженности рискам, в Швейцарии банки также разделяются

<sup>1</sup> В российской практике – гарантии Акционерного общества «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства» или Акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (АО «Корпорация МСП»).

на пять категорий, исходя из объема активов, застрахованных депозитов и размера собственных средств (капитала). В Японии выделяются международно активные банки, выполняющие все требования Базеля III, и остальные банки, к которым применяется национальное регулирование.

Регулятор может также устанавливать упрощенное регулирование для определенных направлений деятельности банков (Гонконг, ЕС, США) – например, облегчение (упрощение) требований в части раскрытия информации, расчета ряда обязательных нормативов. Этот подход основан на более детальном анализе характеристик каждого банка с учетом его бизнес-модели и подверженности рискам.

Оба этих подхода могут использоваться и в сочетании друг с другом.

Концепция, реализуемая в России, – это разделение банков на две группы по установленным параметрам (в качестве параметра установлен размер собственных средств (капитала) банка).

В 2017 г. при активном участии Банка России были внесены изменения в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»<sup>2</sup>, установившие разделение банков по размеру собственных средств (капитала) на банки с универсальной лицензией и банки с базовой лицензией (ББЛ)<sup>3</sup>.

Новые требования к минимальному размеру собственных средств (капитала) действующих банков применяются с 1 января 2018 года. До 1 января 2019 г. банки с капиталом менее 1 млрд руб. (но более 300 млн руб.) смогут увеличить размер собственных средств (капитала) до 1 млрд руб. для продолжения деятельности в статусе банка с универсальной лицензией или изменить статус на статус банка с базовой лицензией.

Для сохранения ресурсной базы банками, решившими изменить статус на статус банка с базовой лицензией, а также для постепенной адаптации таких банков к новой бизнес-модели

предусмотрен достаточно продолжительный переходный период (пять лет).

Вид банковской лицензии определяет регулятивную «нагрузку» банка. На банки с универсальной лицензией распространяются действующие регулятивные требования в полном объеме, для ББЛ вводится упрощенное регулирование, которое в том числе предусматривает:

- сокращенное количество (5) обязательных нормативов и особенности их расчетов;
- неприменение к ББЛ действующих по общему правилу и новых, технически сложных международных стандартов регулирования;
- сокращение перечня отчетности, представляемой в Банк России;
- введение упрощенных требований к раскрытию информации;
- возможность выполнения руководителем службы управления рисками функций руководителя службы внутреннего контроля.

Указанные концептуальные изменения законодательства и связанные с ними изменения в банковском нормативном регулировании установили пропорциональный подход к банкам, который отражает масштаб и степень сложности деятельности банков в целях регулирования их деятельности, исходя из размера их капитала.

Одновременно принятые законодательные и нормативные изменения создали условия для роста кредитования МСП, способствующего развитию реального сектора экономики.

Так, для снижения регуляторной нагрузки на капитал ББЛ в целях расчета нормативов достаточности капитала ББЛ<sup>4</sup> (как и для банков с универсальной лицензией, о чем будет сказано в подразделе 2.1.2 настоящего доклада) предусмотрена возможность применения пониженного коэффициента риска (75%) для расчета нормативов достаточности капитала по требованиям к субъектам МСП, подлежащим включению в состав регуляторного розничного портфеля<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Инструкция Банка России от 6.12.2017 № 183-И «Об обязательных нормативах банков с базовой лицензией».

<sup>5</sup> При соблюдении следующих условий: сумма требований к заемщику составляет не менее 60 млн руб., соблюден комплексный показатель диверсификации портфеля требований к субъектам МСП (величина требования не превышает 0,5% от величины собственных средств (капитала) банка, количество отдельных субъектов МСП в портфеле не менее 100).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 1.05.2017 № 92-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>3</sup> Минимальный размер капитала для банка с универсальной лицензией установлен в размере 1 млрд руб., а для банка с базовой лицензией – 300 млн рублей.



При этом регулирование ББЛ предусматривает и отрицательное стимулирование, направленное на снижение объема кредитования не профильных для них заемщиков (то есть субъектов, не являющихся физическим лицом либо малым или средним предприятием). С 1 июля 2018 г. при расчете нормативов Н6 и Н25 в отношении операций ББЛ с такими заемщиками будет применяться повышенный коэффициент риска (2,0) дополнительно к коэффициентам риска, предусмотренным действующими нормативными требованиями.

Вместе с тем Банк России при определении подходов к формированию резервов на возможные потери планирует<sup>6</sup> предусмотреть для ББЛ уточнение в части комплексного показателя, определяющего диверсификацию портфеля требований к субъектам МСП. Так, размер ссуд, требований и обязательств кредитного характера для включения в портфель однородных ссуд (однородных требований (условных обязательств кредитного характера) будет увеличен с 0,5 до 1,5% от величины собственных средств (капитала) банка. Данные изменения, как ожидается, приведут к значительному сокращению операционных издержек ББЛ по сопровождению и проведению последующей оценки заемщиков – субъектов МСП.

### Вопрос для обсуждения:

Какие практические трудности реализации концепции пропорционального регулирования вы видите?

### 2.1.2. Меры поддержки МСП в общем банковском регулировании

В рамках работы по стимулированию кредитования банками малого и среднего предпринимательства Банк России продолжит работу

по совершенствованию действующих регулятивных стимулов и введению новых.

К регулятивным мерам стимулирования, направленным на поддержание кредитования МСП, можно отнести следующие:

- в целях расчета обязательных нормативов<sup>7</sup> ранее установленная возможность применения банками пониженного коэффициента риска (75%) по требованиям к субъектам малого предпринимательства расширена с 27 января 2018 г. в отношении субъектов среднего предпринимательства<sup>8</sup> (норма применяется как банками с универсальной лицензией, так и ББЛ);
- в целях определения подходов к порядку формирования резервов на возможные потери Банк России для всех банков вне зависимости от вида лицензии планирует<sup>9</sup> увеличить размер ссуд, требований и обязательств кредитного характера для включения в портфель однородных ссуд со средним финансовым положением заемщика (однородных требований (условных обязательств кредитного характера) с 5 млн. руб. до 10 млн. руб.;
- в целях уточнения порядка формирования резервов на возможные потери проработан вопрос о возможности отнесения гарантий АО «Корпорация МСП» к обеспечению I категории качества (в случае соблюдения АО «Корпорация МСП» установленных показателей (нормативов) ее деятельности, числовые значения которых, правила расчета и раскрытия информации о них на основании частей 11.4–11.7 статьи 25.1 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» установлены Правитель-

<sup>7</sup> Инструкция Банка России от 28.06.2017 № 180-И «Об обязательных нормативах банков».

<sup>8</sup> Под субъектами малого и среднего предпринимательства понимаются субъекты (хозяйственные общества, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, потребительские кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели), определенные статьями 3, 4 и 4.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в которых установлены условия (критерии), например требования к учредителям, акционерам, среднесписочной численности и доходу.

<sup>9</sup> Проект изменений в положения Банка России № 590-П, № 611-П.

<sup>6</sup> Изменения в Положение 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», Положение Банка России от 23.10.2017 № 611-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери». Проект изменений в Положение Банка России № 590-П был размещен для оценки регулирующего воздействия на официальном сайте Банка России в сети Интернет с 14.05.2018 по 27.05.2018.

ством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 7.03.2018 № 235)<sup>10</sup>;

- планируется дополнение перечня информации, используемой для анализа финансового положения заемщика – субъекта МСП, позволяющее помимо официальной отчетности, представляемой в налоговые органы на ежегодной основе, использовать подтвержденные данные о движении денежных средств, об открытых расчетных (текущих) счетах, выписки об остатках денежных средств на счетах как в банке-кредиторе, так и в иных кредитных организациях. Перечень информации, которую целесообразно принимать во внимание при оценке финансового положения заемщиков, будет дополнен информацией бюро кредитных историй и Центрального каталога кредитных историй, информацией официальных общедоступных информационных ресурсов (официальных сайтов в сети Интернет) Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра), Единого федерального реестра сведений о банкротстве, Федеральной нотариальной палаты.

### Вопросы для обсуждения:

1. Какие дополнительные меры, по вашему мнению, нужно принять для роста кредитования МСП?
2. Какие меры стимулирования, как отрицательного, так и положительного, по вашему мнению, должны быть реализованы в банковском регулировании для снижения рисков банков при кредитовании МСП?

## 2.2. Обеспечение длинных денег в экономике

Термин «длинные деньги» означает долгосрочные (более года) инвестиции или предоставляемые на длительный срок кредиты.

<sup>10</sup> Соответствующие изменения вошли в проект изменений в Положение Банка России № 590-П.

Банк России проводит последовательную работу по созданию условий, способствующих созданию длинных денег в экономике. Ниже приводится информация о мерах банковского регулирования, направленных на решение данной задачи.

### 2.2.1. Проектное финансирование

В последнее десятилетие ускоренно развивается новый вид финансовой деятельности – проектное финансирование. Смысл данного вида финансирования – привлечение длинных денег для крупных проектов, в первую очередь инфраструктурных.

Правительством Российской Федерации запущен механизм проектного финансирования, организуемого за счет бюджетных средств в рамках целевой государственной программы поддержания инвестиционных проектов<sup>11</sup>. Такое проектное финансирование получило название «фабрики проектного финансирования» и было анонсировано на Петербургском международном экономическом форуме в 2017 году. В настоящее время оно получило юридический статус – ООО «Специализированное общество проектного финансирования «Фабрика проектного финансирования» (СОПФ). О создании нового инструмента долгосрочного финансирования было заявлено в выступлении Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева на Российском инвестиционном форуме в Сочи в феврале 2018 года.

«Фабрика проектного финансирования» – это совместный проект Минэкономразвития и Внешэкономбанка (ВЭБ). Создание прочной системной основы для данного механизма и минимизация рисков инвесторов, в том числе за счет госгарантий, – основные цели программы. «Фабрика» должна стать одним из основных способов привлечения долгосрочных инвестиций в экономику, что будет способствовать решению задачи ускорения экономического роста.

Источником обслуживания долга при заимствовании по механизму проектного финанси-

<sup>11</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.02.2018 № 158 «О программе «Фабрика проектного финансирования».

рования являются денежные потоки, генерируемые проектом.

В отличие от простого синдицированного кредитования проектное финансирование имеет четкую целевую ориентацию (целевые показатели), в том числе индикаторы стадии выполнения проекта.

Как будет работать «фабрика проектного финансирования»?

В соответствии с ранее разработанными критериями ВЭБ будет отбирать проекты («точки роста» экономики) и организовывать синдикат по финансированию проекта. Синдикация внешних источников финансирования осуществляется путем выпуска СОПФ облигаций с госгарантией, средства ВЭБа на проект размещаются на счете в СОПФ. Финансирование проектов будет предоставляться на срок до 20 лет, предполагаются масштабные проекты (на сумму от 3 млрд руб.), направление проектов – создание высокотехнологичных производств.

Ставка процента по кредиту ВЭБа устанавливается плавающая, при этом часть ставки (не более 1%) будет субсидирована бюджетом.

При финансировании проектов 20% будут составлять собственные средства инициатора проекта, 80% – заемные средства.

В рамках «фабрики» будут предоставляться:

- субсидии из федерального бюджета в виде имущественных взносов Российской Федерации в ВЭБ, за которым закреплены функции оператора программы, на возмещение расходов в связи с предоставлением кредитов и займов в рамках реализации механизма «фабрики»;

- государственные гарантии Российской Федерации по облигационным займам, привлекаемым СОПФ.

Утверждены также правила предоставления субсидий и отраслевые направления финансирования инвестиционных проектов в рамках «фабрики».

В федеральном бюджете на 2018 г. на эти цели предусмотрены средства в размере 828 млн рублей.

Так, из уже объявленных проектов (на данном этапе их всего шесть с общими инвестициями порядка 180 млрд руб., значительная часть

из которых представляет собой частные инвестиции) можно отметить строительство третьей очереди завода по производству метанола «Щекиноазот» в Тульской области (общая стоимость проекта – 23,7 млрд руб.), а также организацию производства радиофармацевтического препарата стронция (общей стоимостью 3,2 млрд руб.), реализуемого Центром развития ядерной медицины.

Важной составляющей проектного финансирования является оценка кредитного риска по требованиям к компании, осуществляющей реализацию проекта (в случае жилищного финансирования – по требованиям к компании-застройщику, осуществляющей возведение финансируемого объекта).

Особенностью данного подхода является не оценка финансового положения заемщика и качества обслуживания им долга, а оценка проекта.

Например, в рамках подхода к оценке кредитного риска, основанного на внутренних рейтингах (IRB-подход, далее – ПБР)<sup>12</sup>, для оценки кредитного риска по требованиям, возникающим при осуществлении проектного финансирования, установлены детальные критерии оценки уровня кредитоспособности заемщика в зависимости от оценки проекта.

Несмотря на то, что в России пока только один банк получил одобрение Банка России на использование ПБР, данный подход планируется использовать также и при определении расчетного размера резерва на возможные потери по кредитам (займам), предоставленным банками в рамках «фабрики проектного финансирования».

Размер расчетного резерва будет определяться исходя из уровня кредитоспособности заемщика, присваиваемого в соответствии с порядком, установленным в ПБР (при соответствии большинству установленных критериев), – от высокого до слабого. Предполагается, что при высоком уровне кредитоспособности расчетный резерв составит от 1 до 5%, при низком уровне – от 35 до 100%, при этом размер формируемого резерва при наличии обеспе-

<sup>12</sup> Положение Банка России от 6.08.2015 № 483-П «О порядке расчета величины кредитного риска на основе внутренних рейтингов».

чения, соответствующего требованиям Банка России, может быть минимизирован.

В отношении кредитов (займов), предоставленных в рамках реализации механизма проектного финансирования, не будут применяться повышенные нормы резервирования при отсутствии платежей свыше двух лет, а также не будет проводиться оценка реальности деятельности заемщика.

Одновременно будет предусмотрен механизм предотвращения нецелевого использования средств, направляемых на финансирование проектов. В случае если по кредиту (займу), предоставленному в рамках реализации механизма проектного финансирования, выявлены факты использования средств не по целевому назначению, размер формируемого резерва должен стать не менее 100%, а кредит должен быть отнесен к наихудшей (V) категории качества.

Другой льготой, введенной Банком России с 27 января 2018 г. в целях стимулирования участия банков в финансировании проектов на базе «фабрики» ВЭБа, является отмена применения повышенного коэффициента риска 150% по требованиям, возникающим в рамках данных проектов.

В то же время более широкое распространение регулятивных стимулов, устанавливаемых в рамках «фабрики» ВЭБа, возможно только после апробации «фабрики» на практике и получения фактических результатов от применения льготного порядка резервирования.

Еще один пример проектного финансирования – это финансирование долевого строительства жилья.

В текущей ситуации дольщик, осуществляя участие в строительстве, передает деньги строительной компании и получает документ, удостоверяющий его право в общей долевой собственности на возводимый объект жилья.

Проектное финансирование по сравнению с договорами долевого строительства меняет структуру взаимоотношений дольщика и застройщика жилья.

Покупатель жилья (дольщик) будет размещать свои деньги на специальном счете эскроу в банке, отобранном для данной программы в соответствии с требованиями Банка России,

под нулевой процент. Денежные средства, аккумулированные на счетах эскроу, банк будет перечислять застройщику, в зависимости от этапа готовности жилья, только после того как застройщик выполнит свои обязательства перед дольщиком.

Такая схема позволит резко снизить риски мошеннических действий со стороны недобросовестных строительных компаний и, как ожидается, сведет на нет нецелевое использование средств дольщиков. У банков появится возможность контролировать выполнение застройщиком графика строительства жилого объекта.

Согласно законодательству, список банков, которым разрешено открывать счета эскроу, Банк России размещает на своем официальном сайте. По состоянию на 1.04.2018 таких банков было 25<sup>13</sup>.

Учитывая ожидаемое снижение рисков банков, участвующих в проектом финансировании строительства жилья, Банк России рассмотрит вопрос о едином подходе к формированию резервов по кредитам в рамках данной программы и «фабрики проектного финансирования» ВЭБа, что, в свою очередь, даст возможность банкам наращивать объемы проектного финансирования, в том числе в жилищной сфере.

#### **Вопрос для обсуждения:**

*Какие дополнительные меры стимулирования, по вашему мнению, могут быть реализованы в целях поддержки развития механизма проектного финансирования?*

### **2.2.2. Ипотека**

Ипотека является важнейшим инструментом решения проблемы обеспечения российского населения жильем. Одновременно ипотека – это важнейший инструмент поддержки строительной отрасли экономики, являющейся мощным фактором экономического роста.

В программной речи Президента Российской Федерации В.В. Путина на церемонии вступления в должность установлены целевые показатели динамики годовых темпов прироста строительства жилья на период 2018–2024 гг.:

<sup>13</sup> <http://os.cbr.ru/credit/>.



«Выйти на уровень, когда ежегодно не менее пяти миллионов семей улучшают свои жилищные условия».

При этом поддержание платежеспособного спроса на жилье и его расширение возможно при решении стратегической задачи снижения ставок по ипотечным кредитам.

В текущем периоде наблюдается значительная положительная динамика в сегменте ипотечного жилищного кредитования. Так, годовые темпы прироста ссудной задолженности составили 17,7% по состоянию на 1 марта 2018 года<sup>14</sup>. При этом можно выявить следующие тенденции развития данного рынка.

1. Рост кредитной активности в сегменте ипотечного жилищного кредитования происходит в первую очередь за счет пересмотра банками ценовых условий.

Снижение стоимости ипотеки прежде всего является результатом мер государственного стимулирования, осуществляемых посредством выделения средств, распределяемых между банками специализированными институтами (в случае ипотеки – единым институтом развития АО «Дом.РФ», ранее – АИЖК). Также АО «Дом.РФ» выдает поручительства по облигациям с ипотечным покрытием, но может и самостоятельно выпускать облигации для привлечения финансирования с рынка.

В свою очередь в рамках банковского регулирования также установлены льготные подходы к расчету банками кредитного риска по ипотечным инструментам, выпускаемым с участием АО «Дом.РФ» в целях расчета обязательных нормативов и для определения размера формируемого резерва (подробнее – см. пункт 2 настоящего подраздела).

В целях снижения стоимости ипотеки Банк России продолжает работу по выработке стимулов в рамках регулирования порядка формирования резервов по ссудам.

Так, запланированы изменения в требования к формированию резервов на возможные потери по ссудам<sup>15</sup>, предусматривающие, что

ссуда может не признаваться реструктурированной в случае снижения процентной ставки по ней в зависимости от снижения ключевой ставки Банка России. Кроме того, банки смогут принимать общие решения по реструктурированным ссудам и ссудам, направленным на погашение ранее выданных ссуд, в целях признания обслуживания долга хорошим.

Таким образом, совокупность этих мер, с одной стороны, дает российским банкам возможность привлекать долгосрочное недорогое финансирование при поддержке АО «Дом.РФ», а с другой – формирует стимулы для направления банками средств на ипотечное кредитование.

В наблюдаемом росте ипотечного кредитования проявляется также и эффект от введения ограничительных мер банковского регулирования в отношении необеспеченного потребительского кредитования (дальнейшее повышение коэффициентов риска в отношении кредитов на потребительские цели в зависимости от полной стоимости кредита, выданных после 1 мая 2018 г.), а также регулятивные меры в целях снижения системных рисков валютного долга (применение повышенных коэффициентов риска в отношении кредитных требований (ссуды, в том числе на покупку недвижимости, долговые ценные бумаги) к юридическим лицам в иностранной валюте), стимулирующих банки «перенаправлять» ресурсы в другие виды кредитования, включая ипотеку.

2. Рост объемов ипотечного кредитования (доля ипотечных сделок выросла у большинства строительных компаний до 50–60%) связан с тем, что банки продолжают смягчать требования к заемщикам<sup>16</sup>.

Доля вновь предоставленных ипотечных кредитов с первоначальным взносом менее 20% выросла с 29,4% в III квартале до 42,4% в IV квартале 2017 года. При этом банки на протяжении последних 12 месяцев сохраняют неизменными требования к заемщикам по платежеспособности, о чем свидетельствует стабильный уровень долговой нагрузки заем-

<sup>14</sup> Данные отчетности кредитных организаций по форме 0409316. По кредитным организациям, действовавшим на последнюю отчетную дату, включая ранее реорганизованные банки.

<sup>15</sup> Проект изменений в Положение Банка России № 590-П.

<sup>16</sup> По данным ежеквартального опроса банков, на которые в совокупности приходится свыше 70% ссудной задолженности физических лиц.

щиков (среднее значение показателя «Платежи по кредитам/Доход заемщика»).

Таким образом, ипотечные кредиты растут устойчиво высокими темпами, однако стабильный уровень долговой нагрузки заемщиков свидетельствует о том, что наблюдаемый рост пока не сопровождается ростом рисков для финансовой стабильности.

Вместе с тем для предотвращения накопления рисков при предоставлении кредитов с высоким соотношением «Кредит/Залог» и для устойчивого развития ипотечного сегмента Банк России применяет отрицательные стимулы в целях сдерживания наращивания ипотечного кредитования с высокой долей заемных средств.

Так, при расчете обязательных нормативов по ипотечным кредитам, предоставленным после 1 января 2018 г. в рублях, в зависимости от величины первоначального взноса и целей кредитования (покупка готового жилья или финансирование договоров долевого участия в строительстве) установлены повышенные коэффициенты риска (150% по ипотеке с первоначальным взносом менее 20% и 300% по ипотеке с первоначальным взносом менее 10%).

Международная практика также подтверждает необходимость введения отрицательных регулятивных стимулов, ограничивающих кредитование ипотеки с низким первоначальным взносом (высоким LTV). Регуляторы таких стран, как Финляндия, Новая Зеландия, Республика Корея, а также специальный административный район Гонконг, планомерно дестимулируют накопление банками чрезмерных рисков кредитования ипотеки с высоким LTV, а также ужесточают условия кредитования для случаев второго и последующего жилья.

Банк России стимулирует кредитные организации к использованию дополнительных инструментов снижения рисков ипотечного кредитования. В качестве таких стимулов можно назвать расширение возможности учета страхового покрытия по ипотечным ссудам (по которым может учитываться наличие договора страхования), а также возможности уменьшения величины основного долга по ипотечной ссуде на величину страховой суммы по договору страхования (перестрахования) ответствен-

ности заемщика или финансового риска банка-кредитора в целях расчета показателя LTV.

Банк России стимулирует ипотеку с низким риском, установив пониженные коэффициенты риска к ипотечным кредитам в зависимости от степени их надежности (при наличии страхования залога, государственной регистрации договора ипотеки/ипотеки, исходя из суммы кредита, LTV и соотношения совокупного годового дохода заемщика (членов его семьи) к совокупной сумме платежей):

- 0% (военная ипотека)
- 35% ( $\Sigma < 50$  млн руб.,  $LTV^* < 50\%$   
 $\Sigma \text{дох}/\Sigma \text{платежей}^{**} = 3$ )
- 50% ( $\Sigma < 50$  млн руб.,  $LTV^* < 50\%$   
 $\Sigma \text{дох}/\Sigma \text{платежей}^{**} = 2,5$ )
- 70% ( $\Sigma < 50$  млн руб.,  $LTV^* < 70\%$   
 $\Sigma \text{дох}/\Sigma \text{платежей}^{**} = 2$ )

\* При расчете LTV величина основного долга по ссуде уменьшается на величину страховой суммы по договору страхования ответственности заемщика или финансового риска банка-кредитора.

\*\* Отношение совокупного годового дохода заемщика (членов его семьи) к совокупной сумме платежей.

По вложениям в рублевые облигации АО «Дом.РФ», а также по вложениям в облигации с ипотечным покрытием, обеспеченные рублевым поручительством АО «Дом.РФ»<sup>17</sup>, установлен коэффициент риска 20%.

Данные нормы также стимулируют банки на кредитование ипотеки в рублях.

Одновременно в целях регулирования порядка формирования резервов введены нормы, отражающие соответствие ставок резервирования реальному уровню риска ипотечных ссуд:

1) военная ипотека может быть классифицирована в I категорию качества;

2) к ипотеке, к которой применяются пониженные коэффициенты риска (ипотека с пониженным уровнем риска), в рамках портфелей однородных ссуд применяются соответствующие требования по резервам;

3) недвижимое имущество, являющееся обеспечением по ипотеке (при соблюдении определенных условий относительно LTV и при условии, что ипотечный жилищный кредит выдан с учетом требований, установленных АО «Дом.

<sup>17</sup> Банк России также принимает участие в работе по установлению нормативов деятельности для АО «Дом.РФ».



РФ»)), принимается для целей определения размера формируемого резерва как обеспечение I категории качества;

4) поручительства АО «Дом.РФ» по закладным, принятым в обеспечение по предоставленным ссудам, рассматриваются в качестве обеспечения II категории качества;

5) залог имущественных прав (требований) на недвижимое имущество, если указанные права могут быть реализованы в срок, не превышающий 270 календарных дней, принимается как обеспечение II категории качества.

#### Вопросы для обсуждения:

1. Как вы считаете, не приведут ли принятые меры к надуванию ипотечного «пузыря» в экономике?
2. Достаточны ли отрицательные регулятивные стимулы для снижения рисков ипотечного кредитования, в том числе в отношении ипотеки, предоставленной в иностранной валюте?
3. Не входят ли в противоречие друг с другом отрицательные и положительные стимулы банковского регулирования ипотечного кредитования?

### 2.2.3. Секьюритизация

Секьюритизация – это одна из форм привлечения финансирования путем выпуска ценных бумаг, обеспеченных активами, генерирующими стабильные денежные потоки (например, портфель ипотечных ссуд или автокредитов, лизинговые активы, коммерческая недвижимость).

Если в качестве пула активов, закладываемых в обеспечение ценных бумаг, выступают ипотечные кредиты, секьюритизацию можно рассматривать как модель вторичного ипотечного рынка (рынка облигаций с залоговым обеспечением).

Содействуя развитию рынка секьюритизации, Банк России разработал новый порядок оценки кредитного риска по секьюритизации в целях расчета нормативов достаточности капитала, основанный на международных подходах.

Справочно: действующий в настоящее время подход<sup>18</sup> является реализацией упрощенного стандартизированного подхода Базеля II и заключается в применении повышенного коэф-

фициента риска 1250% к вложениям в младшие транши; вложения в прочие транши ипотечной секьюритизации оцениваются с коэффициентом 100%, неипотечные – 100% (150%) в зависимости от наличия (отсутствия) рейтинга определенного уровня<sup>19</sup> по ценной бумаге.

Вводимый порядок<sup>20</sup> реализует стандартизированный подход Базельского комитета по банковскому надзору, основанный на применении установленных надзорных формул для расчета кредитного риска по сделке секьюритизации. Расчетное значение коэффициентов риска определяется качеством секьюритизируемых активов и структурой сделки.

Подход содержит более точную оценку риска и в целом является относительно льготным для случаев «хорошей» секьюритизации, основанной на качественных активах, эффективном управлении рисками и раскрытии информации о сделке секьюритизации, которая должна быть простой и понятной для всех участников.

Дополнительно Банк России реализовал возможность использования льготной оценки риска, применяемой к так называемой «простой, прозрачной и сопоставимой» секьюритизации (ППС-секьюритизации).

Новое регулирование по сути отменяет требование об обязательной оценке риска в размере 1250% по вложениям в младшие транши (поскольку данный коэффициент риска будет применен только в случае отсутствия информации о качестве секьюритизируемых активов и структуре сделки) и предусматривает возможность снижения расчетного значения коэффициента риска по траншам до 15%, при этом для оригинатора сохраняется возможность использования коэффициентов риска, которые применялись к активам до их секьюритизации.

<sup>19</sup> Не ниже «В» по международной рейтинговой шкале «Эс энд Пи Глобал Рейтингс» (S&P Global Ratings) или «Фитч Рейтингс» (Fitch Ratings) либо «В2» по международной рейтинговой шкале «Мудис Инвесторс Сервис» (Moody's Investors Service), а также кредитный рейтинг, присвоенный по национальной рейтинговой шкале для Российской Федерации российским кредитным рейтинговым агентством.

<sup>20</sup> Проект положения «О порядке расчета банками величины кредитного риска по сделкам секьюритизации».

<sup>18</sup> Инструкция Банка России № 180-И.

При соблюдении критериев ППС-секьюритизации<sup>21</sup> расчетный коэффициент риска может быть уменьшен до 10% по вложениям в старшие транши, для остальных траншей предусматривается возможность снижения расчетного коэффициента риска до 15%.

В планах Банка России – дальнейшее совершенствование регулирования сделок секьюритизации, в частности реализация подхода, основанного на внутренних рейтингах (в случае заинтересованности банков в переходе на применение данного подхода по этому классу активов).

Таким образом, облегчение регулятивных требований, приводящее к развитию секьюритизации, может оказать двойное положительное влияние: на развитие ипотеки (так как распределение рисков между банками и участниками сделок секьюритизации, приводящее к снижению регуляторной нагрузки на капитал банков, высвобождает капитал банков для кредитования новых объемов ипотеки) и на обеспечение экономики длинными деньгами (когда привлеченные при выпуске ценных бумаг ресурсы могут направляться на финансирование иных долгосрочных проектов, в том числе МСП).

#### Вопросы для обсуждения:

1. Как вы оцениваете влияние развития секьюритизации в России на экономический рост и обеспечение экономики долгосрочными финансовыми ресурсами?
2. Какие регулятивные стимулы вы бы применили для ограничения основных рисков операций с облигациями с ипотечным покрытием?
3. Есть ли необходимость в реализации подхода к оценке рисков секьюритизированных активов, основанного на использовании рейтингов рейтинговых агентств?

<sup>21</sup> Критерии, определяющие ППС-секьюритизацию:

- простота: однородность секьюритизируемых активов в рамках одной сделки, понятная и простая структура сделки, не требующая от инвесторов специальных знаний;
- прозрачность: позволяет инвесторам получать полную информацию об активах, структуре и участниках сделки секьюритизации для анализа принимаемых рисков;
- сопоставимость: позволяет инвесторам сравнивать различные сделки секьюритизации, представленные на рынке.

#### 2.2.4. Ограничение сделок слияния и поглощения

Кредитование различных видов хозяйственной деятельности экономических субъектов может не иметь однозначных экономических последствий либо даже приводить к отрицательным последствиям с точки зрения экономического роста.

Рассмотрим в качестве примера сделки слияния и поглощения. В общем случае слияния и поглощения – это процесс укрупнения бизнеса и капитала, в результате сделок на рынке появляются более крупные компании.

Вместе с тем схемы финансирования сделок слияния и поглощения, при которых долговая «нагрузка» собственников компании-приобретателя ложится на приобретаемую компанию (предприятие), зачастую не приводят к развитию компаний (предприятий) и, соответственно, к экономическому росту.

В каких случаях кредитование сделок по слиянию и поглощению в бизнесе может приводить к неоднозначным последствиям и не сопровождаться экономическим ростом? Это происходит, как правило, в случаях, когда кредитуются не сами компании (промышленные предприятия), а их собственники, при этом кредиты направляются не на развитие производства, а используются для различных расчетов между акционерами. В результате возрастает долговая нагрузка на компании и предприятия, поскольку такие кредиты практически всегда обслуживаются не за счет личных доходов/накоплений собственников, а за счет операционной выручки приобретаемых ими предприятий. Операционные доходы и прибыль у предприятий не растут, а долг увеличивается.

Банк России планирует дестимулировать посредством пруденциального регулирования кредитование банками вложений в уставный капитал компаний, не приводящих к экономическому росту.

Предполагается установить для ссуд, использованных заемщиками на вложения в уставный капитал других юридических лиц, требование об их классификации не выше чем в III категорию качества с минимальным размером формируемого резерва 10%.

Исключение будут составлять кредиты, выдаваемые на указанные цели в рамках федеральных целевых программ, а также на вложения в уставный капитал юридических лиц, относящихся к стратегическим предприятиям (организациям) и организациям оборонно-промышленного комплекса.

Кроме того, у кредитной организации сохраняется возможность принятия решения о классификации ссуд выше, чем в III категорию качества, если финансовые показатели деятельности заемщика свидетельствуют о том, что платежи по основному долгу и процентам будут осуществлены своевременно и в полном объеме, с минимальным размером формируемого резерва 5%.

При введении данного ограничения особенно важно учитывать объемы накопления банками кредитов на участие в уставном капитале юридических лиц на настоящий момент в период с 2015 г. и их влияние на деятельность банков.

Поэтому с учетом предварительной оценки влияния на показатели деятельности банков предполагается поэтапное введение норм для

ранее выданных ссуд в зависимости от времени выдачи. Для вновь выдаваемых ссуд новые повышенные требования к формированию резервов будут действовать с даты вступления в силу этих изменений в регулировании.

Помимо ограничения риска потерь банков, ожидаемый положительный эффект от этой меры заключается также в обеспечении экономики длинными деньгами, так как формирование долгосрочных источников финансирования реального сектора может быть достигнуто за счет ресурсов, высвобождаемых из-за ограничения кредитования сделок слияния и поглощения.

#### **Вопросы для обсуждения:**

- 1. На какие сделки слияния (поглощения) не следует распространять ограничительные меры?*
- 2. Какие еще критерии (признаки) «недобросовестных» практик сделок слияния и поглощения необходимо учесть при введении отрицательных стимулов в регулировании?*
- 3. Какие еще признаки, по вашему мнению, характеризуют «фиктивные» сделки слияния и поглощения?*

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К текущему моменту сформировались определенные предпосылки для трансформации банковского регулирования от нейтрального к стимулирующему.

В настоящем докладе рассмотрены основные элементы стимулирующего банковского регулирования, перспективные направления которых подготовлены либо по которым уже приняты соответствующие изменения в нормативные акты.

Дальнейшему стимулированию кредитования надежных заемщиков в реальном секторе экономики будет способствовать более точная оценка кредитного риска в целях нормативов достаточности капитала банков, которая в дальнейшем будет достигнута путем:

- перехода большего числа крупнейших российских банков на применение ПВР;
- внедрения к 2022 г. нового стандартизированного подхода Базельского комитета к оценке кредитного риска для остальных банков, который предусматривает учет большего количества факторов, характеризующих кредитоспособность нефинансовых компаний, чем действующий упрощенный стандартизированный подход.

