

## Направления деятельности Комитета Ассоциации региональных банков России по банковскому законодательству

**Обеспечение конкурентоспособности национального банковского сектора.** По мере развития российского финансового рынка становится все более очевидным, что текущее регулирование отношений в банковском секторе и на финансовом рынке, возникающих из обеспечения исполнения обязательств, применения отдельных институтов гражданского права (цессия, банкротство и пр.), внедрения финансовых инноваций (деривативы, секьюритизация, новые виды ценных бумаг), а также преддоговорной ответственности сторон (*culpa in contrahendo*), является существенным ограничителем (тормозом) дальнейшего развития рынка и роста объемов кредитования реального сектора экономики и розничных потребителей, барьером на пути внедрения современных механизмов риск-менеджмента, причиной неконтролируемого увеличения кредитных, процентных и валютных рисков финансовой системы в целом, наконец, фактором, снижающим конкурентоспособность России и национального финансового рынка. Модернизация отдельных правовых институтов на основе принципов, выработанных на развитых (европейских) финансовых рынках, является насущной задачей российского банковского сектора и рынка капиталов.

**Текущее состояние законодательства и итоги реализации Стратегии развития банковского сектора.** Общие задачи по совершенствованию нормативной базы, обозначенные в Стратегии развития банковского сектора (от 05.04.2005), остаются в целом не реализованными. В течение двух последних лет парламентом было рассмотрено лишь восемь законопроектов из более чем тридцати, предусмотренных Стратегией. Эти документы, несмотря на всю их важность, носили частный, вторичный характер. Наиболее сложным и фундаментальным правовым проблемам, затронутым в Стратегии, до сих пор не уделяется достаточно внимания.

**Цели и задачи деятельности Комитета.** Задачей Комитета является объединение сил банковского сообщества, экспертов, представляющих правительственные ведомства и Банк России, ведущих международных юридических компаний и консультантов, представителей судебной власти, а также академической науки в целях:

- Выявления и анализа правовых проблем, лакун и неопределенностей, являющихся основными ограничителями развития российских банков и финансового сектора,
- Изучения международного опыта в сфере регулирования банковского сектора и финансового рынка, прежде всего ориентированного на принципы и подходы законодателей Европейского Союза,
- Разработка концепций законодательных изменений и совершенствования отдельных правовых институтов,
- Подготовка проектов федеральных законов, а также участие в работе над подзаконными нормативными актами.

**Формы и организация работы Комитета.** Работу Комитета планируется организовать в форме рабочих и экспертных групп, а также широких обсуждений и научно-практических конференций. Планируется привлечение внешних юридических консультантов и организация взаимодействия с ведущими национальными исследовательскими центрами и институтами. Деятельность комитета будет осуществляться в нескольких направлениях.

## ***I. Основные направления совершенствования законодательства***

### **1. Комплексная модернизация законодательства о залоге и обеспечении исполнения обязательств.**

Законодательство об обеспечении (залоге) следует признать одним из наиболее узких мест в регулировании российского финансового рынка. На данной проблеме замыкается большая часть банковских продуктов: потребительское и ипотечное кредитование, секьюритизация активов, развитие рынка биржевых и внебиржевых деривативов, обеспечение на рынке ценных бумаг, залог денежных средств и банковских счетов, вопросы правового режима заложенного имущества при банкротстве, создание системы регистрации прав залога движимого имущества. Неэффективность и несоответствие российского законодательства о залоге (обеспечении) рыночным реалиям является серьезным фактором, приводящим к увеличению рисков банковских операций, дестабилизации финансового рынка в целом и резкому снижению его конкурентоспособности в международном масштабе.

Комитет планирует сконцентрировать усилия на комплексном подходе к проблеме совершенствования залогового законодательства. При этом предлагается подготовить компактные поправки в главу 23 ГК РФ, проект нового федерального закона «**О залоге движимого имущества и имущественных прав**», а также внести изменения в закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Закон о залоге движимого имущества должен упростить порядок обращения взыскания и реализации движимого имущества, закрепить возможность залога денежных средств на банковском счете, предусмотреть особенности залога субъективных прав, ценных бумаг и других финансовых инструментов, а также обеспечения в сделках потребительского кредитования. В части финансовых инструментов закон должен отвечать принципам Директивы ЕС 2002/47/ЕС о финансовом обеспечении. В законе возможно также описать систему регистрации залога движимого имущества и предусмотреть правовые последствия такой регистрации. Его согласование с действующим законодательством потребует внесения поправок в ряд нормативных правовых актов – ГК РФ, ГПК РФ, законодательство о банкротстве, о рынке ценных бумаг, об исполнительном производстве и др.

### **2. Участие в подготовке закона о потребительском кредите.**

Проект закона «О потребительском кредите» более двух лет разрабатывается экспертами Министерства финансов РФ. За это время было подготовлено уже две концептуально отличных версии закона. Если на первом этапе авторы проекта преследовали единственную цель – защитить права заемщика, то в последующих стало очевидно, что закон должен обеспечить баланс интересов заемщика и кредитора. Закон расширит права заемщика на получение информации о стоимости кредитной услуги, а также определит условия возможного отказа от сделки. В то же время в нем должны содержаться положения, **гарантирующие права кредитора**. Представляется целесообразным, связать вопросы защиты прав заемщика с повышением защищенности кредитора, достигаемой, в частности, путем модернизации законодательства о залоге и обеспечении исполнении обязательств.

Комитет намерен уделить особое внимание второй группе положений, в том числе правам кредитора при взыскании проблемной задолженности, ограничению действия норм законодательства о защите прав потребителей, уточнении условий, допускающих предъявление требования о досрочном погашении кредита, ограничение (запрет) деятельности нелицензированных организаций на рынке потребительского кредитования и т.д. Закон должен не просто наделять потребителя (заемщика) новыми правами на получение полной информации о кредитном продукте, но и регулировать отношения между кредитором и заемщиком, возникающие после предоставления кредита, в частности, в случае неполного или несвоевременного исполнения заемщиком своих обязательств по кредитному договору.

Комитет намерен добиваться полного логического и системного соответствия между законодательными положениями, регулирующими все «периоды жизни» потребительского кредита, в том числе включенными в законы о потребительском кредите, о кредитных историях, о коллекторской деятельности, о залоге движимого имущества, об исполнительном производстве, о банкротстве и исполнительном производстве (в части обращения взыскания на имущество и банкротства физических лиц).

### 3. Подготовка законодательства о секьюритизации банковских активов

Новое законодательство о секьюритизации должно позволить осуществлять не только локальные сделки секьюритизации кредитных портфелей, но и секьюритизировать активы в нефинансовом секторе (поступления по экспортным контрактам, договорам энергопоставки, концессионным соглашениям, лизинговым договорам и пр.).

Комитет намерен изучить вопрос о подготовке **специального закона «О секьюритизации»**, в отличие от предложений Правительства по внесению группы поправок в действующие законодательные акты. При этом необходимо обеспечить максимальную свободу структурирования сделок секьюритизации. Смежными правовыми вопросами, которые необходимо решить при создании законодательной базы секьюритизации активов, являются: регулирование залога субъективных прав, определение правового статуса специального эмитента (SPV), совершенствование законодательства об уступке прав требования, введение института залога банковского счета и номинальных счетов (escrow account), введение новых видов ценных бумаг, создание специального режима налогообложения таких сделок, введение института специального представителя владельцев долговых ценных бумаг (облигаций) и общего собрания их владельцев, статус рейтинговых агентств и правовые последствия присвоения ими кредитных рейтингов.

Комитет предполагает раздельное рассмотрение смежных вопросов и закона о секьюритизации. В последнем следует прежде всего установить правовой статус SPV и дать общее определение сделки секьюритизации, которое в дальнейшем может быть использовано в налоговом праве. Кроме того, желательно, чтобы закон допускал в будущем расширение сферы применения, вплоть до включения в нее сделок синтетической секьюритизации.

### 4. Изменение законодательства об ипотечных ценных бумагах и совершенствование законодательства об ипотеке.

Первые сделки локальной секьюритизации ипотеки высветили нерешенные проблемы законов «Об ипотечных ценных бумагах» и «Об ипотеке (залоге недвижимости)». К тому же возможное принятие в 2007-2008 гг. общего закона о секьюритизации требует ревизии первого из них в части выпуска ценных бумаг ипотечными агентами. Закон об ипотечных ценных бумагах нуждается также в доработке

положений об эмиссии облигаций с ипотечным покрытием, выпускаемых кредитными организациями.

В перспективе Комитет намерен изучить необходимость разделения закона «Об ипотечных ценных бумагах» на несколько частей – **специальный закон об ипотечных ценных бумагах государственного агентства, закон об облигациях с ипотечным покрытием, выпускаемых кредитными организациями без списания ипотечных активов с собственного баланса** (или поправки к банковскому законодательству). Следует подвергнуть анализу целесообразность сохранения в законодательстве такого вида ипотечных ценных бумаг, как ипотечный сертификат участия.

Важным вопросом дальнейшего развития рынка российской ипотеки является выбор модели вторичного рынка закладных и ипотечных кредитов, а также правовых механизмов организации «обращения» ипотечных кредитов. Воспринятые рынком модели и механизмы окажут непосредственное влияние на законодательство – регулирование ипотечных ценных бумаг, закладных и порядка регистрации залоговых прав в ЕГРП. Ипотечные пулы для целей проведения сложно структурированной секьюритизации, во-первых, могут формироваться посредством приобретения закладных (продажи кредитов). Для этого законодатель должен обеспечить максимальную оборотоспособность закладных. Другой вариант предполагает внедрение некоторого промежуточного инструмента типа *agency pass-through* (ценные бумаги, выпускаемые АИЖК). Во втором случае низкая оборотоспособность закладных не будет являться препятствием для формирования ипотечных пулов. В принципе можно предложить третий вариант, при котором важная роль в секьюритизации ипотеки отводится специальным ипотечным фондам и их управляющим компаниям. В зависимости от выбранной рынком модели формирования пулов для рефинансирования (секьюритизации) могут потребоваться изменения, вводящие депозитарный учет закладных, обеспечивающие повышение эффективности и производительности государственного реестра прав на недвижимое имущество, вводящие новые виды инвестиционных фондов или ценных бумаг.

## 5. Внедрение новых финансовых инструментов

Комитет планирует организовать работу по созданию законодательной базы, способствующей внедрению новых финансовых инструментов. С точки зрения банков первостепенный интерес представляют новые виды вкладов – **безотзывные срочные вклады**, индексированные вклады, а также жилищно-накопительные вклады (строительные сбережения). Их регулирование требует внесения поправок в Гражданский кодекс РФ, банковское законодательство, а также, возможно, принятие специальных законов.

Среди новых видов ценных бумаг особое значение имеют финансовые инструменты классической (ABS) и синтетической (CLN) секьюритизации, а также инструменты, используемые при формировании гибридного капитала кредитных организаций (субординированный долг, гибридные инструменты, ценные бумаги с встроенными деривативами). Их регулирование потребует внесения изменений в законодательство **о рынке ценных бумаг**.

В сфере регулирования деривативов Комитет намерен уделить первоочередное внимание признанию **ликвидационного неттинга** в законодательстве о банкротстве и регулированию соглашений **об обеспечении** на внебиржевом рынке деривативов (см. пункт 1).

Сложной правовой задачей является расширение понятия (или изменение определения) **облигации**, а также включение в число признаваемых долговых инструментов ценных бумаг (или облигаций), которые либо предусматривают при погашении выплату, размер которой ниже номинальной стоимости ценной бумаги (CLN), либо допускают в процессе обращения изменение номинала (например, накопительные облигации типа Z-bonds (accrual bonds) в структурах ипотечной секьюритизации), либо

вообще не имеют номинала (например, процентные стриппы, ценные бумаги типа IO в структурах ипотечной секьюритизации).

Смежной проблемой является правовое признание разнообразных ковенант (covenant) и условий, предусматривающих отказ одной из сторон соглашения от некоторого субъективного права (waive), которые определяются не только наступлением обстоятельств, не зависящих от ее воли, но и непосредственным волеизъявлением сторон соглашения или третьих лиц (потестативное условие, credit event, tax event и пр.). Это, в том числе, создаст предпосылки для конструирования в российской юрисдикции договоров **кредитных деривативов** и их ограничения от сделок страхования.

6. Участие в подготовке законодательства о государственном Банке развития и механизмах государственного рефинансирования коммерческих банков

Комитет полагает, что создание государственного банка развития может быть использовано коммерческими кредитными организациями для расширения инструментов кредитования и его объемов, рефинансирования банковского сектора и распределения кредитных рисков. Комитет планирует подготовить **поправки ко второму чтению** к внесенному Правительством РФ закону «О Банке развития», обеспечивающие надлежащие механизмы взаимодействия банка развития и коммерческих банков, а также недопущение его функционирования в конкурентных секторах рынка.

## *II. Текущие вопросы совершенствования законодательства*

1. Развитие законодательство о банках и банковской деятельности (в части надзора и контроля за кредитными организациями и финансовыми организациями в целом) и о Центральном банке
2. Совершенствование законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма
3. Совершенствование налогового законодательства в части налогообложения банковских операций
4. Совершенствование законодательство о корпоративном управлении в коммерческих банках
5. Развитие законодательства о реорганизации (присоединении, слиянии) кредитных организаций
6. Расширение возможностей по проведению первичных публичных размещений (IPO) акций российских кредитных организаций
7. Совершенствованием законодательства о кредитных историях
8. Подготовка закона о коллекторских агентствах
9. Совершенствование законодательства о банкротстве кредитных организаций

10. Подготовка законодательства об общих фондах банковского управления и иных способах участия банков в схемах управления активами, в том числе пенсионными накоплениями
  
11. Развитие регулирования национальных платежных систем, в том числе с использованием банковских карт и электронных денег.