

БИЗНЕС-СРЕДА

А. Н. Аганов

аспирант кафедры банковского и страхового дела Российского государственного торгово-экономического университета

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ, ЗАДАЧИ И ВОЗМОЖНОСТИ

Формирование рынка потребительского кредитования в России связано с проблемами, которые необходимо решать и преодолевать для успешного развития этого направления банковского сектора. Первоочередной необходимостью решения проблем является модернизация законодательной базы, а именно формализация на законодательном уровне правил работы в сфере потребительского кредитования.

Система источников нормативно-правового регулирования потребительского кредитования выглядит следующим образом. Основным нормативным актом в сфере регулирования кредитных отношений является Конституция РФ. Согласно п. «ж» ст. 71 в ведении Российской Федерации находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (Конституция, 1993).

Регулирование кредитных отношений производится также федеральными законами, на основании которых выпускаются соответствующие положения, письма и т. п.

Основным федеральным законом, регулирующим кредитные отношения, является Гражданский кодекс РФ. Договорные отношения между кредитными организациями и заемщиками-потребителями, их общие положения, принципы и порядок построения содержатся в первой части ГК РФ. В главе 42 «Заем и кредит» части второй ГК РФ выделены следующие виды договорных обязательств, формирующих заемные отношения: договор займа, кредитный договор, товарный и коммерческий кредит, заемные отношения, возникающие при приобретении векселей, облигаций и других ценных бумаг (ГК РФ, часть вторая, 1996).

Необходимо отметить, что ГК РФ устанавливает лишь наиболее общие нормы, регулирующие кредитные правоотношения. Более детально функцию регулирования кредитных отношений выполняют другие федеральные законы.

Ведущим субъектом регулирования банковской деятельности является Банк России. В соответствии со ст. 56 Закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России и установленных ими обязательных нормативов.

Регулирование кредитных отношений банком России осуществляется установлением обязательных нормативов для кредитных организаций, в частности, относительно рисков кредитной организации по выданным кредитам, а также предъявлением иных требований к деятельности кредитных организаций.

Следующим базовым федеральным законом, регулирующим кредитные отношения в России, является закон «О банках и банковской деятельности». В ст. 5 данного закона определяются банковские операции, прежде всего это размещение денежных средств от своего имени и за свой счет, что выражается в предоставлении кредитов юридическим и физическим лицам. Также закон определяет положения и требования к осуществлению деятельности кредитными организациями, видам, порядку осуществления банковских операций и сделок, осуществления защиты интересов клиентов и кредитных организаций.

Федеральный закон «О кредитных историях» регулирует кредитные отношения, целями которых является создание и определение условий для формирования, обработки, хранения и раскрытия бюро кредитных историй информации, характеризующей своевременность исполнения заемщиками своих обязательств по кредитным договорам.

При купле-продаже недвижимости в кредит отношения между кредитором и заемщиком — физическим лицом регулируются Федеральным законом «Об ипотеке (залоге недвижимости)», в котором определены в силу договора ипотеки права и обязанности сторон.

Федеральные законы «Об исполнительном производстве», «О рекламе», «О бухгалтерском учете», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О несостоятельности (банкротстве)», «О защите конкуренции» и иные регулируют взаимоотношения, возникающие между кредитной организацией и заемщиком. Однако эти законы при потребительском кредитовании относятся к регулированию отношений лишь косвенно и носят декларированный характер.

Ведущую роль в регулировании потребительского кредитования играет Закон РФ «О защите прав потребителей». В пользу применения норм закона о защите прав потребителей к рассматриваемым отношениям склоняется и судебная практика. Так, в соответствии с абз. 3 п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 1994 г. № 7 «О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей» отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать, в частности, из договоров оказания финансовых услуг, направленных на удовлетворение личных, семейных, домашних и иных нужд потребителя-гражданина, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, в том числе предоставление кредитов, открытие и ведение счетов клиентов-граждан, осуществление расчетов по их поручению и т. п. Данный нормативный акт утратил силу в связи с принятием постановления Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей», в котором остался без изменений абз. 3 п. 1 предыдущего постановления.

В условиях отсутствия специального закона, регулирующего потребительское кредитование в целом и вопрос о защите прав и интересов заемщиков-потребителей в частности, следует применять нормы закона о защите прав потребителей.

Однако защита прав потребителей в сфере банковских услуг представляет собой достаточно специфическую проблему по сравнению с защитой прав потребителя в других сферах. Специфика обусловлена тем, что кредитные отношения между банком и физическими лицами принципиально отличаются от отношений между продавцом и покупателем в других сферах. Поэтому полное прило-

жение закона о защите прав потребителя на правоотношения потребительского кредитования невозможно. Это не привело бы к желаемым результатам, ибо степень специфики кредитных услуг населению, оказываемых банками, настолько существенна, что практически сделала бы «обычные» нормы о защите прав потребителей недействующими. При этом отсутствие норм, направленных на регулирование кредитных отношений между кредитными организациями и физическими лицами, несет массу рисков для обеих сторон. Таким образом, принятие специального закона, регулирующего потребительское кредитование, было бы долгожданным и необходимым событием как для банков, так и для заемщиков.

Источниками регулирования являются указы Президента Российской Федерации, которые имеют подзаконный характер и применяются при условии непротиворечия федеральным законам Российской Федерации.

Среди таких актов, регулирующих кредитование физических лиц, можно назвать Указ «О жилищных кредитах», регулирующий предоставление кредитов гражданам, нуждающимся в улучшении своих жилищных условий.

В мае 2012 г. вышел Указ Президента РФ «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». В данном правовом акте Президента РФ стоит отметить, что:

- до 2018 г. предполагается снижение показателя превышения среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) по отношению к индексу потребительских цен до уровня не более 2,2 процентного пункта; также увеличение количества выдаваемых ипотечных жилищных кредитов до 815 тыс. в год;
- до сентября 2012 г. обеспечить формирование специальных условий ипотечного кредитования отдельных категорий граждан (молодых семей, работников бюджетной сферы), создание ипотечно-накопительной системы, предусмотрев меры государственной поддержки, в том числе за счет федерального бюджета.

Одним из основных источников регулирования кредитных отношений являются нормативные правовые акты Банка России.

В сфере регулирования потребительского кредитования можно привести следующие акты Банка России: Положение «О порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения)», определяющее порядок осуществления операций по предоставлению (размещению) банками денежных средств клиентам — юридическим и физическим лицам и возврату (погашению) клиентами банков полученных денежных средств, а также ведения бухгалтерского учета указанных операций; Положение «О порядке начисления процентов по операциям, связанным с привлечением денежных средств банками, и отражения указанных операций по счетам бухгалтерского учета», Положение «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери», Положение «Об обязательных резервах кредитных организаций», Положение «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, со ссудной и приравненной к ней задолженности» и иные.

Наиболее эффективным с практической точки зрения является Указание «О порядке расчета и доведения до заемщика — физического лица полной стоимости кредита». Принятие данного акта, а до него письма ЦБ РФ от 29 декабря 2006 г. № 175-Т «Об определении эффективной процентной ставки по ссудам, предоставленным физическим лицам» (утратил силу в связи с принятием ЦБ РФ Указания № 2008-У) положило начало решению одной из насущных

проблем в сфере кредитования населения, обязав кредитные организации раскрывать эффективную процентную ставку по выдаваемым потребительским кредитам.

Необходимо обратить внимание и на специфические документы, которые не имеют признака общеобязательности, носят локальный характер. Их локальное применение носит весьма конструктивный, а подчас и практический характер.

В-первую очередь хотелось бы выделить Кодекс ответственного потребительского кредитования, разработанный Ассоциацией региональных банков России в 2008 г. Целью данного кодекса является создание условий, направленных на защиту прав и законных интересов заемщиков и кредиторов, укрепления доверия к банковской системе России, повышение устойчивости финансовой системы, создание условий для предотвращения и пресечения недобросовестной конкуренции в сфере потребительского кредитования.

Также среди локальных актов можно отметить постановление Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Среди таких актов можно выделить: постановление «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами», постановление «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и иные. При регулировании вопросов, связанных с потребительским кредитованием, чаще всего ссылаются на данные акты.

Как видно из перечисленных источников нормативно-правового регулирования потребительского кредитования, в России отсутствует специальный закон, регулирующий данную сферу общественно-экономических отношений. Несмотря на, казалось бы, значительный перечень приведенных нормативных актов, в практике кредитования физических лиц существует ряд проблем как с позиции банка, так и с позиции заемщика, которые решаются путем издания Банком России положений и указов, регулирующих те или иные отдельные вопросы.

Перед тем как обсудить правовые проблемы современного потребительского кредитования, справедливо будет отметить, что в действующем российском законодательстве отсутствует четкое определение понятия «потребительский кредит». Раскрытие данного понятия с гражданско-правовой точки зрения, следует согласиться с мнением И. В. Сарнакова, «с учетом реальных условий кредитования и рекламы подобных услуг, представляется весьма затруднительным». Однако без определения понятия и выявления сущности такой основополагающей дефиниции, как «потребительский кредит», решение других проблем не представляется возможным (Сарнаков, 2010, с. 33).

Вдобавок отметим, что существует одна важная проблема: действующее законодательство в прямой форме не устанавливает защиту прав и законных интересов потребителей банковских и иных услуг в денежно-кредитной сфере в качестве основных целей деятельности государственных органов. Нет серьезных правовых гарантий, обеспечивающих защиту прав и законных интересов всех потребителей услуг в денежно-кредитной сфере, и в Федеральном законе «О защите прав потребителей».

Таким образом, в очередной раз возникает потребность и необходимость принятия закона «О потребительском кредитовании».

Будучи впервые внесенным на рассмотрение в Государственную Думу РФ в 2000 г., он до сих пор не вступил в силу. Говоря о данном законопроекте, хотелось бы отметить, что существуют законы, которые долго обсуждают, рассматривают и отправляют на доработку. К таким законам можно смело отнести и законопроект «О потребительском кредитовании».

Предметом законопроекта являются отношения между физическими лицами — потребителями и кредитными организациями, предоставляющими потребительский кредит. Целями данного документа являются защита прав и законных интересов заемщиков — физических лиц и кредиторов, укрепление доверия к банковской системе РФ, повышения устойчивости финансовой системы, создание условий для предотвращения недобросовестной конкуренции в сфере потребительского кредитования.

Закон «О потребительском кредитовании» позволил бы решить актуальные проблемы на современном этапе развития рынка потребительского кредитования.

Несовершенное законодательство в области потребительского кредитования приводит к высоким процентным ставкам. Проблему юридических рисков банки решили довольно просто: они переложили свои риски на потребителей за счет повышенных процентов за пользование кредитом. Чем выше риски, тем выше кредитные ставки. Принятие специального закона, регулирующего кредитные отношения между кредитной организацией и заемщиком — физическим лицом, позволило бы снизить риски в области кредитования физических лиц и способствовало бы снижению процентных ставок по потребительским кредитам.

В частности, проект закона расширяет права заемщика на получение информации о стоимости кредитной услуги. Нередко банки прибегают к сложной системе расчетов, из которой заемщик не может вычислить реальную стоимость кредита, а впоследствии оказывается, что кредит намного дороже, чем предполагал заемщик. Также следует обратить внимание, что проект закона определяет условия возможного отказа от кредита. Ведь, например, товар приобретается в кредит, оказался некачественным. Возврат или обмен такого товара регулируется Федеральным законом «О защите прав потребителей». Однако кредитный договор не всегда содержит ответ на вопрос — что делать с кредитом в таком случае.

Кроме того, заемщику не только дается возможность досрочного погашения кредита, но и законодательно закрепляются права, исключающие возможность злоупотребления суммой процентной ставки после заключения договора и начисления пеней и штрафов.

Планируется законодательно установить требования к форме и содержанию договора потребительского кредита, а также о порядке его заключения. Ассоциацией региональных банков подготовлены рекомендации для кредитных организаций по использованию паспорта потребительского кредита — стандартизированная таблица, в которой собрана вся информация о стоимости кредита, его ключевых условиях. Таким образом, сам банк, а не потребитель должен «извлечь» из договора наиболее значимую информацию и обобщить ее в унифицированном виде.

В тоже время в законопроекте содержатся положения, защищающие и гарантирующие права кредитора. Предусмотрено установление ответственности потребителя в случае нарушения. Сюда можно отнести недостоверность предоставляемой информации о самом заемщике. Правоохранительными органами зафиксированы частые случаи мошенничества, связанные с получением розничного кредита. Для криминальных операций используются подставные лица или чужие паспорта для многократного получения кредитов, которые мошенники не собираются отдавать.

Отсутствие базового закона о потребительском кредитовании — не единственный законодательный пробел.

Одной из важных проблем для российской практики является оперативная и достоверная классификация потенциальных заемщиков на «хороших» и «пло-

хих». Созданная на основании Федерального закона от 3 декабря 2004 г. № 218 «О кредитных историях» система кредитных бюро в настоящее время носит в целом формальный характер. Участники рынка предпочитают создавать собственное кредитное бюро и не делиться информацией с конкурентами. Это помогает недобросовестным заемщикам получить несколько кредитов в различных банках. Кредитные бюро, в свою очередь, не обязаны детально проверять поступающие к ним сведения. Очевидно, что обмен информацией о заемщиках идет на пользу всем участникам рынка. Решение данного вопроса связано прежде всего с развитием единого доступного для каждого банка информационного поля.

Еще одна проблема потребительского кредитования в Российской Федерации — слабое обеспечение кредитов и трудная реализация залога в случае невозврата средств по кредитному договору. Согласно ст. 349 и 350 ГК РФ реализация заложенного имущества (как движимого, так и недвижимого) должна осуществляться на публичных торгах, организация которых представляет собой достаточно сложный и неудобный процесс, а стоимость организации взыскания заложенного имущества может быть сравнима со стоимостью самого имущества. Отсутствие регистрации залога движимого имущества позволяет недобросовестным заемщикам продать или повторно заложить уже заложенное имущество. Необходимо формирование единой информационной базы по произведенным залогам, которая позволила бы избегать подобных ситуаций. В скором времени планируется появление системы обязательной регистрации залогов, о чем говорится в Стратегии развития банковского сектора до 2015 г., разработанной Банком России и Правительством РФ.

Кроме того, отсутствует механизм реализации предмета залога во внесудебном порядке. Проект закона о потребительском кредитовании предусматривает создание служб медиации, предоставляющих сторонам возможность внесудебного урегулирования споров.

Предъявление иска против потребителя вряд ли имеет для банка большие перспективы, учитывая, что высокая стоимость судебных издержек может превышать размер самого кредита. В будущем, возможно, снижение стоимости судебных издержек может осуществляться посредством досудебного урегулирования конфликтов.

Одним из способов защиты интересов банков, а также повышения ответственности индивидуальных заемщиков является разработка упрощенной процедуры банкротства физических лиц как гарантия погашения ими своих обязательств.

Вопросы банкротства гражданина регулируются Гражданским кодексом РФ (ст. 25), банкротство индивидуальных предпринимателей — Федеральным законом от 26 октября 2006 г. № 127 «О несостоятельности (банкротстве)». Такое явно недостаточное правовое регулирование весьма сложных вопросов банкротства гражданина существенным образом сдерживает развитие кредитного рынка.

В связи с этим Минфином России разработан законопроект, который направлен на совершенствование действующего гражданского законодательства, регулирующего правовое положение граждан-должников, не являющихся индивидуальными предпринимателями. Проект направлен на урегулирование отношений, возникающих в связи с неспособностью гражданина удовлетворить в полном объеме требования кредиторов, устанавливает основания и порядок применения реабилитационных процедур в отношении гражданина, основания для признания гражданина несостоятельным (банкротом), регулирует порядок и условия проведения иных процедур, применяемых в деле банкротства гражданина (Тосунян, 2011, с. 112).

Существует необходимость принятия закона о коллекторской деятельности, который бы регламентировал порядок и формы взыскания просроченной задолженности. Методы, которые используются сегодня коллекторами по взысканию, а по сути, по «выбиванию» долгов, зачастую граничат с криминалом, а то и переступают черту. Многие заемщики не видят разницы между банком, выдавшим кредит, и теми структурами, которые приходят к ним взыскивать долги. В результате страдает репутация и отдельных банков, и всей банковской системы.

Таким образом, можно сделать вывод, что система источников правового регулирования потребительского кредитования в современной России наглядно показала наличие целого ряда существующих правовых проблем, препятствующих развитию потребительского кредитования, в частности: отсутствие специального закона, регулирующего кредитные отношения заемщика — физического лица и кредитной организации, что вызывает правоприменителя использовать нормы по аналогии, руководствуясь общими положениями гражданского законодательства, тем самым зачастую вызывая на практике множество коллизий; модернизации существующих правовых актов, наличие неразвитой инфраструктуры рынка потребительского кредитования и т. д.

Началом разрешения данной проблемы, безусловно, должно быть скорейшее принятие закона «О потребительском кредитовании», что, по сути, станет качественно новым шагом на пути обеспечения прав и законных интересов как заемщика-потребителя, так и кредитора. В частности, эта акция позволит достигнуть модернизации законодательства о залоге и обеспечении исполнения обязательств, уголовного и гражданско-процессуального законодательства, закона о кредитных историях и др., разработки законопроекта о коллекторских агентствах и принятия его.

Целесообразно учитывать также позитивный зарубежный опыт, который может быть использован при разработке отечественного законодательства, регулирующего данную область банковских услуг.

Источники

- Вестник Банка России. 2007. Т. 1 (утратил силу в связи с принятием ЦБ РФ Указания № 2008-У).
 Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.
 Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ.
 Закон РФ от 7 февраля 1992г. № 2300-1 «О защите прав потребителей».
 Закон РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности».
 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
 Положение ЦБ РФ от 26 июня 1998 г. № 39-П. «О порядке начисления процентов по операциям, связанным с привлечением денежных средств банками, и отражения указанных операций по счетам бухгалтерского учета».
 Положение ЦБ РФ от 31 августа 1998 г. № 54-П «О порядке предоставления (размещения) кредитными организациями денежных средств и их возврата (погашения)».
 Положение ЦБ РФ от 29 марта 2004 г. № 255-П «Об обязательных резервах кредитных организаций».
 Положение ЦБ РФ от 26 марта 2005 г. № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, со ссудной и приравненной к ней задолженности».
 Положение ЦБ РФ от 20 марта 2006 г. № 283-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери».
 Постановление Пленума Верховного Суда России от 29 сентября 1994 г. № 7 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».
 Постановление Пленума Верховного Суда России от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей».
 Постановление Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 1998 г. № 13/14 «О практике применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о процентах за пользование чужими денежными средствами».

Постановление Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от июля 1996 г. №6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1180 «О жилищных кредитах».

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600. «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг».

Указание ЦБ РФ от 13 мая 2008 г. № 2008-У «О порядке расчета и доведения до заемщика — физического лица полной стоимости кредита».

Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях».

Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Саранков И. В. Потребительское кредитование в России: теория, практика, законодательство. М., 2010.

Тосунян Г. А. Актуальные проблемы банковского и смежного законодательства. Вып. 1. М., 2011.