

# Защита прав потребителей финансовых услуг в системе ипотечного кредитования

**М.В. МАМУТА**, кандидат экономических наук. E-mail: bushevaev@cbr.ru  
руководитель Службы Банка России по защите прав потребителей  
и обеспечению доступности финансовых услуг

**А.А. ЦЫГАНОВ**, доктор экономических наук. E-mail: al\_ts@rambler.ru  
Финансовый университет при Правительстве России,  
Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН

**А.Д. ЯЗЫКОВ**, кандидат экономических наук. E-mail: andrey@yazykov.ru  
Департамент страхования и экономики социальной сферы,  
Финансовый университет при Правительстве России, Москва

**Аннотация.** В обзорной статье показывается генезис, текущее состояние и перспективы развития российской практики реструктуризации ипотечных жилищных кредитов заемщиков, попавших в сложную жизненную ситуацию. Показано, что большая часть мер защиты изначально вводилась реактивно – в ответ на возникшие на рынке неблагоприятные тенденции, а некоторые меры не получили своего развития в силу слабой законодательной проработки. Названы причины и последствия вывода сложных в обслуживании ипотечных кредитов в нерегулируемый сектор. На основе современной теории кредита, анализе отечественной практики, распространенных в мире методик защиты прав потребителей финансовых услуг констатируется переход к поведенческому надзору со стороны Банка России и даются рекомендации по развитию механизмов защиты прав потребителей в ипотечном кредитовании в России.

**Ключевые слова:** защита прав потребителей; финансовые услуги; заемщик; кредитор; ипотечный кредит; банковский сектор; реструктуризация кредита

## Введение

Практика ипотечного кредитования в Российской Федерации за короткий период прошла путь, который многие страны формировали десятилетиями: от высокой зависимости от финансового ресурса (период приоритетного кредитования в иностранной валюте) к выработке отдельных элементов, обеспечивающих усиленную платежную нагрузку на заемщика (повышение коэффициентов риска при кредитовании в иностранной валюте и с плавающей процентной ставкой) и возможности преодоления временных сложных жизненных ситуаций (введение повседневной практики и даже законодательного права на платежные «ипотечные каникулы»). Вместе

с тем вопрос судьбы заемщика, попавшего в сложную жизненную ситуацию, по-прежнему остается недостаточно проработанным.

К системе мер, обеспечивающих комплексную устойчивость развития ипотечного кредитования, должны относиться:

- на этапе выдачи ипотечного кредита: обеспечение соразмерности платежной нагрузки на заемщика через внедрение показателя «посильный платеж» (предельная долговая нагрузка) и особые требования к формированию первоначального взноса;
- в процессе сопровождения кредита: посильность платежной нагрузки на домохозяйство в любой момент жизненного цикла ипотечного кредита (включая вопросы реструктуризации<sup>1</sup> ипотечного кредита);
- при реализации предмета залога в случае неуспешности процедур реструктуризации ипотечного кредита: создание и развитие инструментов, обеспечивающих заемщику возможность получения альтернативного жилья (скорее всего с иными стоимостными характеристиками). Учитывая объективные ограничения по использованию маневренных фондов<sup>2</sup>, наиболее правильным вектором развития системы защиты прав потребителей представляется формирование финансовых инструментов на стороне заемщика, позволяющие бывшему заемщику минимизировать потери при реализации жилья и получить «крышу над головой» в случае дефолта по ипотечному кредиту.

## **Генезис проблем развития ипотечного кредитования**

Закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» был принят в июле 1998 г. как ответ на потребность своего времени по развитию инструментов обеспечения доступным жильем граждан России в условиях рыночной экономики.

Современное развитие теории кредита [Лаврушин, 2016], недостаточная финансовая грамотность широких слоев населения, возможность злоупотребления со стороны кредиторов

---

<sup>1</sup> Под реструктуризацией ипотечного кредита понимается изменение графика платежей заемщика, позволяющее заемщику успешно продолжить обслуживание заемного обязательства из своих текущих доходов.

<sup>2</sup> Статьей 95 Жилищного кодекса РФ предусмотрена возможность временного размещения граждан в жилых помещениях маневренного фонда. Ограничения по использованию маневренного фонда предусмотрены статьей 106 ЖК РФ.

[Фогельсон, 2010; Kirsch, 2013; Zhu, 2016; Marques, 2017; Belousova et al., 2019] показывают важность развития и имплементации механизмов защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. А применительно к заемщикам ипотечных кредитов роль данных механизмов возрастает из-за величины кредита и социальной значимости жилья.

В период становления российского рынка ипотеки (1990–2000-х гг.) уровень процентных ставок, отсутствие долгосрочных источников фондирования банковской системы не позволяли данным механизмам полноценно развиваться. Ситуация изменилась после появления в 2002 г. Агентства ипотечного жилищного кредитования (АИЖК)<sup>3</sup>, гарантирующего кредиторам рефинансирование ипотечных кредитов в случае их выдачи в соответствии со Стандартом агентства.

АИЖК впервые публично сформулировало требования к качественному ипотечному кредиту исходя из понятий кредит/залог (LTV), платеж/доход (PTI) и размер кредита как фактор отсека сегмента элитного жилья при реализации государственных ипотечных программ [Формирование системы..., 2009; Формирование финансовых..., 2019], в том числе в отношении государственной поддержки реструктуризации ипотечной задолженности [Tsyganov, Yazykov, 2017; Tsyganov et al., 2018; Райлян, 2016; Иванов, 2019]. В дальнейшем появился стандарт АО «ДОМ.РФ»<sup>4</sup>, в котором нашли свое развитие принятые в начале 2000-х гг. стандарты предшественника.

В ноябре 2003 г. по инициативе АИЖК был принят Федеральный закон от 11.11.2003 № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах», которым впервые в российской практике была закреплена норма для ипотечного покрытия в размере  $LTV < 70\%$ , как некий эталон качества кредита (в данном случае – качества ипотечного кредита, являющегося фундаментом ипотечной ценной бумаги). Поскольку объемы ипотечного кредитования в России на этапе принятия закона не позволяли достоверно откалибровать уровень LTV, указанная норма была перенесена из зарубежной практики без какого-либо дополнительного обоснования.

---

<sup>3</sup> ОАО Агентство по ипотечному жилищному кредитованию. С 2016 г. переименовано в ДОМ.РФ

<sup>4</sup> Стандарт ответственного ипотечного кредитования. URL: <https://стандарт.дом.рф/documentsc> (дата обращения: 10.07.2020).

Годы 2006–2010-е характеризовались активной деятельностью на отечественном рынке зарубежных инвесторов, которые были готовы предоставить долгосрочные финансовые ресурсы в иностранной валюте с условием их обязательного инвестирования в ипотечные активы. В этот период отечественный ипотечный рынок впервые столкнулся с мисселингом<sup>5</sup> при организации продаж. В частности, в целях выполнения планов по выдаче кредитов в иностранной валюте кредитные менеджеры активно использовали арифметическую разницу в процентных ставках (13–15% в российских рублях против 10–12% в долларах США, или 5–8% в японских йенах) как инструмент временного снижения платежа по ипотечному кредиту (а чаще как инструмент увеличения суммы кредита) без раскрытия рисков возможной девальвации рубля и связанным с этим неизбежным ростом платежной нагрузки заемщика.

В 2008 г. мировая экономика столкнулась с проявлениями глобального экономического кризиса, спровоцированного в первую очередь ипотечным рынком США. Как впоследствии установили эксперты<sup>6</sup>, ключевыми причинами массовых дефолтов на этом рынке послужили, с одной стороны, многолетний тренд на снижение процентных ставок и полное переложение процентного риска на заемщика в форме выдачи кредитов с «плавающей ставкой» (в случае изменения рыночной конъюнктуры у заемщика возникало резкое изменение платежной нагрузки), с другой – многолетний рост цен на недвижимость (в 1998–2006 гг. темп роста цен на недвижимость превышал 5% в год) и вера в то, что этот рост цен будет продолжаться (рис. 1).

Данный тренд имел двойное негативное влияние на кредитную политику банков:

– во-первых, подобный рост цен на недвижимость позволял снизить риск-аппетит и выдавать кредиты с минимальным (вплоть до нуля) первоначальным взносом;

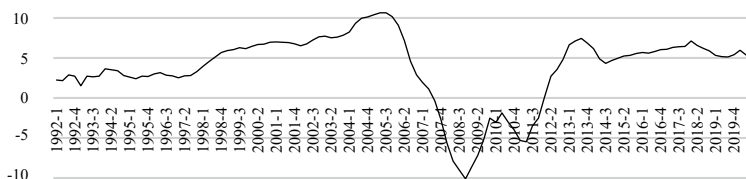
---

<sup>5</sup> От английского *misleading selling* – недобросовестная преднамеренная практика организации продаж продуктов, не отвечающих потребностям клиента (за счет неполного или искаженного раскрытия информации), имеющая цель повысить доходность (или выполнить план) финансовой организации.

<sup>6</sup> Доклад Администрации США Конгрессу США «Реформа американского рынка жилищного финансирования», Февраль 2011. URL: <https://www.treasury.gov/initiatives/documents/reforming%20america's%20housing%20finance%20market.pdf> (дата обращения: 10.07.2020).

– во-вторых, ожидание возможной реализации жилья по цене выше залоговой формировало ожидание у банка, что его потери при реализации предмета залога будут нулевыми. И если один из множителей, характеризующий предмет ипотеки, в формуле расчета ожидаемых потерь  $EL^7$  будет равен нулю ( $LGD=0$ ), то на второй множитель, характеризующий качество заемщика ( $PD$ ), допустимо не обращать внимание.

Все это привело к падению качества андеррайтинга заемщика до крайне низких уровней.



**Источник:** URL: <https://www.fhfa.gov/DataTools/Downloads/Pages/House-Price-Index-Datasets.aspx#mpo>, расчеты авторов.

*Рис. 1.* Индекс цен на жилую недвижимость США (HPI)  
в 1992–2019 гг., %

Наконец, в условиях снижения процентных ставок произошло неизбежное снижение процентной маржи. Если в период высокой стоимости привлекаемого ресурса (например, 6–8% годовых) прибавление процентной маржи в 3–4% считалось нормальной практикой, то при снижении стоимости до 2–3% годовых банки были вынуждены ограничиваться маржой в 1–2% (включая покрытие кредитного риска, операционных издержек и плановую прибыль). Как следствие, в целях сохранения доходности бизнеса банки вынуждены были упростить/сократить значительную часть процедур, что привело к снижению качества сопровождения ипотечных кредитов.

## **Роль государства в смягчении дефектов кредитной политики**

В 2009 г. наша страна столкнулась с проявлениями последствий мирового финансового кризиса в виде резкого роста курса

<sup>7</sup> Согласно теории кредита, ожидаемые потери банка  $EL$  рассчитываются как произведение вероятности дефолта заемщика  $PD$  на ожидаемый размер потерь  $LGD$ :  $EL = PD * LGD$ .

национальной валюты и снижения уровня реальных доходов населения. Напуганные негативным опытом США отечественные банкиры старались максимально быстро обратить взыскание на предмет ипотеки, чем усугубляли негативную социальную обстановку и увеличивали предложение жилья на кризисном рынке недвижимости. Страх, что по примеру США цены на недвижимость будут стремительно снижаться, вынуждал кредиторов сокращать срок экспозиции жилья при его реализации, что способствовало еще большему снижению цен на недвижимость<sup>8</sup>.

В этих условиях АИЖК создало специализированное ОАО «Агентство по реструктуризации ипотечных жилищных кредитов» (АРИЖК). Поначалу предполагалось, что оно будет компенсировать ипотечным кредиторам часть выпадающего денежного потока в обмен на проведение ими реструктуризации своими силами. Однако банковское сообщество оказалось не готовым принимать на себя риски и убытки возможной неуспешной реструктуризации, активно пользуясь своим правом залогового кредитора. Тогда Агентство сместило вектор работы от кредиторов на заемщиков, т.е. предоставляло гражданам льготные займы для уплаты части (до 90%) аннуитетных платежей в течение 12 месяцев. Это позволяло заемщику получать главное – время – для восстановления своей платежеспособности.

Изучение иностранного опыта и российской практики [Хе, 2009; Литвинова, 2010; Славянский, Жуков, 2011] позволило АРИЖК предложить рынку формулу (принципы) успешной реструктуризации ипотечного кредита [Языков, 2011]:

1) *посильность платежа в любой момент времени срока жизни кредита*. При возникновении временных финансовых сложностей заемщик не должен прибегать к необходимости дополнительного заимствования, поскольку это с большой вероятностью уже в ближайшем будущем сформирует совокупную непосильную для него платежную нагрузку;

2) *разумный размер периода помощи* (длина периода реструктуризации кредита). Слишком короткий период не позволяет заемщику найти устойчивую работу с достойным уровнем вознаграждения, а слишком длинный формирует большой

---

<sup>8</sup> Данное явление было краткосрочным. Тем не менее, согласно данным Росстата, в среднем за 2009 г. индекс цен на вторичном рынке недвижимости опустился на 11%.

пропущенный долг и, как следствие, непосильную дополнительную платежную нагрузку в будущем;

3) *важность быстрой реакции на выявленные финансовые трудности заемщика*. Накопление просроченного долга в 3–6 месяцев зачастую становилось непосильным для заемщика с точки зрения возможностей реструктуризации (невозможно вернуться в график платежей);

4) *на беде нельзя зарабатывать*, т.е. условия реструктуризации не должны быть грабительскими (хотя понятно, что сам заемщик согласится на любые) и формировать отложенный риск повторного дефолта (такой риск возникает, если на заемщика в будущем будет возлагаться непосильная платежная нагрузка, связанная, например, с повышенной процентной ставкой).

Реализуя эти принципы, АРИЖК успешно выполнило поставленные перед ним задачи, обеспечив уровень восстановления<sup>9</sup> заемщиков свыше 80% [Теория и практика, 2012].

Важность введения банковского регулирования, основанного на постоянной посильности платежа для ипотечного заемщика, подчеркивается в современных рекомендациях и наставлениях по андеррайтингу при выдаче ипотечных кредитов<sup>10</sup> и регулировании ипотечной деятельности [Gaudêncio, 2019; Thebault, 2017].

Отдельную проблему составляет 7%-й исполнительский сбор<sup>11</sup> Федеральной службы судебных приставов, который начисляется на сумму долга заемщика по результатам его взыскания приставами. С одной стороны, он слишком велик (примерно равен полугодовым платежам по ипотечному кредиту), с другой – те, сроки, в пределах которых заемщик мог бы самостоятельно реализовать жилье без необходимости уплаты данного сбора, слишком ограничены. К тому же юридически невозможно было реструктурировать кредит, который находится на стадии реализации заложенного имущества после вступившего в силу решения суда. В программу помощи 2017 г. вошла норма, согласно которой кредит можно

<sup>9</sup> Доля заемщиков, успешно обслуживающих свой ипотечный кредит по истечении 12 месяцев после завершения периода реструктуризации.

<sup>10</sup> Thematic Review on Mortgage Underwriting and Origination Practices, 2011. URL: [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_110318a.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_110318a.pdf) (дата обращения: 10.05.2020).

<sup>11</sup> Исполнительский сбор является санкцией в отношении должника, налагаемый в случае несвоевременного исполнения требований, установленных в исполнительном листе. Порядок его применения определяется статьей 112 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

реструктурировать (рефинансировать) даже на этапе продажи имущества с торгов, если в заложенном жилье проживали дети. Однако факт реструктуризации кредита не отменял обязанности по уплате исполнительского сбора ФССП. В 2019 г. приняты поправки в законодательство, позволяющие освободить граждан от исполнительского сбора при условии, что заемщик подходит под перечень социальных критериев и кредит проходит реструктуризацию в рамках государственной программы помощи заемщикам. На остальные категории кредитов норма не распространяется.

### **Остаток необеспеченного долга как «хвост» проблемного ипотечного кредита**

В период 2010–2012 гг. были выявлены еще две критичные проблемы ипотечного рынка: 1) «что делать» заемщику после выселения из его жилья, на которое обращено взыскание и 2) как банку поступить с остатком необеспеченного долга заемщика.

Наиболее остро стоял вопрос, куда выселять заемщика в случае реализации его жилья с торгов. Статья 95 Жилищного кодекса предусматривает возможность использования для этих целей муниципальных помещений маневренного фонда, но только на срок проведения расчетов с заемщиком<sup>12</sup>. Однако по факту муниципалитеты не имели ни мотивации, ни возможности предоставить свой маневренный фонд для бывших ипотечных заемщиков. К тому же оставался нерешенным вопрос, куда их выселять после того, как залоговое жилье будет реализовано, ведь сроки проживания в помещениях маневренного фонда ограничены Жилищным кодексом<sup>13</sup>. Некоторые банки решали эту проблему, предоставляя заемщикам «плату за ключ» (выплачивая некую сумму, достаточную для съема жилья на короткий срок). На системном уровне, однако, данный вопрос не решен до сих пор.

Остаток необеспеченного долга заемщика (так называемый «хвост») возникает в случае недостаточности средств, вырученных от реализации предмета залога, для покрытия всех обязательств по кредиту. В указанный период экономика обращения взыскания складывалась таким образом, что в 40–80% случаев у кредитора

---

<sup>12</sup> Фактически на срок реализации жилья в целях повышения его стоимости, так как в таком случае жилье будет продаваться «пустым», т.е. без обременений в виде проживающих граждан.

<sup>13</sup> Статья 106 Жилищного кодекса.



возникал остаток необеспеченного долга в размере 20–60% от тела кредита [Брызгалов и др., 2015]. Следует подчеркнуть, что из-за масштабности обязательств по ипотечному кредиту каждый процентный пункт задолженности оказывается сопоставим с месячным объемом свободных средств заемщика (причем, в экономических условиях заемщика, существовавших до дефолта по кредиту). Семья, оказавшаяся в дефолте, вынуждена тратить остаток свободных средств на найм нового жилья, а, следовательно, обычно не имеет источника для погашения «хвоста» перед банком. При этом большинство кредиторов признает убыточность процедуры довыскания этой задолженности (либо невозможность ее довыскать, либо издержки на взыскание превышали полученный результат). Тем не менее исключительно в целях повышения дисциплины заемщиков банкиры проводят бухгалтерские списания данных «хвостов» лишь по истечении срока исковой давности, предпринимая в этот и в последующие периоды активные «дисциплинарные» попытки по довысканию остатка необеспеченного долга, даже несмотря на убыточность процедуры.

### **Когда кредитору «не страшно быть добрым»**

В 2010 г. по инициативе АИЖК было создано ОАО «Страховая компания АИЖК» (СК АИЖК), задачей которой было предоставление страховой защиты кредиторам от убытков в случае дефолта заемщика (страхование кредитного риска). За образец взяли модель ипотечного страхования<sup>14</sup> США, которая, в отличие, например, от канадской модели, не обязывает кредитора до обращения взыскания предложить заемщику реструктуризацию ипотечного кредита. Столь важное требование было исключено из стандарта деятельности компании под давлением банковского сообщества.

Важно подчеркнуть, что ипотечное страхование смещает точку безубыточности кредиторов при обращении взыскания с типовых уровней (в США – LTV 85–90%, в России – 62–68%) на размер страхового покрытия (15–30% – в США, 100% – в Канаде). Таким образом, кредитору становится «не страшно быть

---

<sup>14</sup> В мировой практике термин «ипотечное страхование» закреплен за сегментом «страхование кредитных рисков» в отличие от «комплексного ипотечного страхования», которое предусматривает страхование на случай утраты предмета залога или смерти или критической болезни заемщика (несчастный случай).

добрым», так как он гарантированно не получит убыток при последующем обращении взыскания даже в случае неудачной реструктуризации кредита. Это должно снять любые предубеждения со стороны банкиров в отношении возможных попыток проведения реструктуризации.

В 2014 г. были приняты важные поправки в 5-ю часть статьи 61 закона «Об ипотеке», четко описывающие применение механизма ипотечного страхования<sup>15</sup> и гарантирующие дополнительную защиту заемщика в двух плоскостях:

1) если ранее именно кредитор выбирал «размер страхового покрытия» в соответствии с собственным риск-аппетитом, и теоретически могла возникнуть ситуация недостаточности страховой защиты для компенсации его потерь, а значит, возникновения остатка необеспеченного долга, то новой редакцией статьи было предусмотрено полное прощение долга заемщика в случае наличия полиса ипотечного страхования после завершения процедуры обращения взыскания;

2) поскольку именно кредитор выбирал «страховую компанию» как гаранта компенсации потерь, то заемщик (страхователь) был освобожден от риска дефолта страховщика, т.е. долг заемщика прекращался при наличии полиса даже в случае ухода страховой компании с рынка. Данная норма позволила избежать ситуации, когда кредитор в погоне за минимальной ценой полиса выбирал бы самого слабого страховщика, в результате дефолта которого полис бы прекращал свое действие, фактически по вине кредитора, обнуляя защиту заемщика.

Вместе с тем вплоть до 2016 г.<sup>16</sup> ипотечное страхование не получило активного применения в повседневной практике кредиторов: многие банки имели высокие аппетиты к риску, а заемщики не готовы были покупать страховку, освобождающую их от выплат в случае дефолта, поскольку не задумывались о своём возможном дефолте. Кроме того, следует признать, что создание СК АИЖК в 2010 г. не было обеспечено соответствующим нормативно-правовым сопровождением и в этом контексте было преждевременным.

---

<sup>15</sup> Определение ипотечного страхования сформулировано в статье 31 Федерального закона от 16.07.1998 «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

<sup>16</sup> В 2016 г. собственник принял решение о ликвидации СК АИЖК.

### **Завершение оборота валютных ипотечных кредитов и нарастание проблем со стороны нерегулируемых кредиторов**

Отдельно необходимо остановиться на проблемах ипотечных кредитов, номинированных в иностранной валюте, большая часть которых была сконцентрирована в Москве и Санкт-Петербурге. После кризиса 2008 г. уровень просроченной задолженности в этом сегменте ипотечного кредитования стабильно рос (с 3% на начало 2009 г., примерно до 15% к концу 2012 г., для сравнения: за аналогичный период в сегменте ипотечных жилищных кредитов, номинированных в рублях РФ, уровень просроченной задолженности вырос с 1% до 1,5%, пройдя пик в 2,84% в конце 2010 г.).

В практике реструктуризации валютных кредитов применялся единственный инструмент – перевод валюты кредита в рубли РФ по текущему (иногда льготному) курсу, поскольку инструменты, связанные с предоставлением заемщику отсрочки, никоим образом не решали проблему радикально возросших платежей по кредиту. Важно подчеркнуть, что при переводе таких кредитов в рубли зачастую применялась рыночная рублевая (а значит, более высокая) процентная ставка, соответствующая стоимости существующего рублевого ресурса, что приводило к арифметическому росту платежа и часто нивелировало эффект от применения льготного курса конвертации.

Дополнительные проблемы привнесло в 2011–2012 гг. временное укрепление швейцарского франка и японской йены, что привело к росту платежной нагрузки на граждан, взявших ипотечные кредиты в этой валюте. Следует отметить, что многие банки, развивавшие кредитование в нестандартных валютах, очень ответственно подошли к вопросу реструктуризации таких обязательств – заемщиков переводили в рубли по текущему или льготному курсу, но для достижения посильного ежемесячного платежа зачастую дополнительно устанавливали льготную ставку по ипотечному кредиту (вплоть до 2% годовых).

В целях дестимулирования развития ипотечного кредитования в иностранной валюте Банк России ввел повышенные коэффициенты риска (3,0) по валютным кредитам, выдаваемым после

1 апреля 2015 г.<sup>17</sup> Дополнительно были введены повышенные коэффициенты риска (1,5) по уже сформированным портфелям розничных ссуд, выданных в иностранной валюте<sup>18</sup>, что должно было стать стимулом для перевода данной категории кредитов в валюту Российской Федерации.

Однако процесс дедолларизации ипотечных кредитов оказался не настолько быстрым – гораздо быстрее стала развиваться параллельная банковская система, когда банки начали массово переводить проблемные и валютные ипотечные кредиты на балансы небанковских организаций, фактически скрывая подобные кредиты от регулятора. В этой части российская практика не уникальна – ужесточение регулирования нередко приводит к возникновению параллельной финансовой системы, опирающейся на регуляторный арбитраж (яркий пример – США).

Уступка ипотечных кредитов на баланс нерегулируемых кредиторов создает серьезные препятствия при защите прав потребителей – такие кредиторы обычно не поднадзорны регуляторам и не входят в какие-либо саморегулируемые организации/Ассоциации, т.е. их очень сложно убеждать к поиску компромиссных решений между заемщиком и кредитором (например, при реализации государственных программ поддержки заемщиков).

В практике деятельности Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг Банка России были выявлены факты уступки валютных ипотечных кредитов даже в автосалоны и в зарубежные юрисдикции (SPV<sup>19</sup>, созданные для трансграничной секьюритизации).

В 2015 г. на мировых рынках произошло заметное падение цен на энергоносители, что привело к значительному ослаблению курса рубля. В условиях непредсказуемого развития экономической обстановки в стране Правительство РФ заблаговременно

---

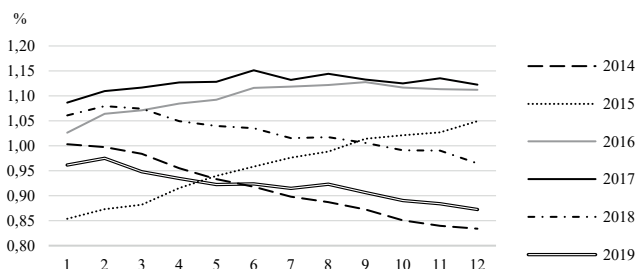
<sup>17</sup> Коды 8738 и 8739 Инструкции Банка России от 13 декабря 2012 года № 139-И «Об обязательных нормативов банков» с учетом изменений. Данные изменения сохранены в инструкции 180-И.

<sup>18</sup> Там же..

<sup>19</sup> SPV – special purpose vehicle – «компания специального назначения», которая создается, например, для проведения сделок секьюритизации (в т.ч. создаваемых в иностранных юрисдикциях). Особенностью деятельности данной компании является возможность уплаты налога на прибыль по завершении проекта.

выпустило Постановление № 373<sup>20</sup>, предусматривающее выплату компенсации банкам, которые в соответствии с заданными социальными критериями проведут реструктуризацию ипотечных жилищных кредитов (номинированных как в рублях, так и в иностранной валюте). Первая редакция Постановления № 373 не получила поддержки банковского сообщества, которое было недовольно размером компенсации (компенсация до 600 тыс. руб. была недостаточна для Москвы и Санкт-Петербурга, где сконцентрирована основная масса кредитов в иностранной валюте) и необходимостью пропорционального участия в убытках вместе с государством (компенсация только части убытков).

Смягчение параметров программы под давлением банков привело к тому, что средства в программе закончились уже в начале 2017 г., но помощь получили заемщики, которые не всегда в ней действительно нуждались, а уровень просроченной задолженности по ипотечным кредитам в период действия программы не претерпел заметных положительных изменений (рис. 2) – кривые уровня просроченной задолженности 2016 и 2017 гг. практически совпадают, явное снижение уровня достигается лишь в 2018 г.



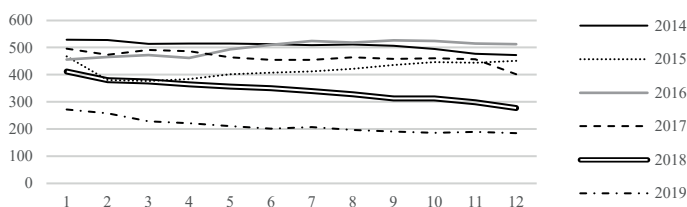
**Источник:** данные Банка России. URL: [http://www.cbr.ru/statistics/bank\\_sector/mortgage/](http://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/mortgage/) (дата обращения: 21.10.2020), расчеты авторов.

Рис. 2. Помесячная динамика уровня просроченной задолженности по ипотечным жилищным кредитам в российских рублях в 2014–2019 гг., %

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2015 года № 373 «Об основных условиях реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшимся в сложной финансовой ситуации, и увеличении уставного капитала акционерного общества «Агентство ипотечного жилищного кредитования» (далее – Постановление-373).

Стоит отметить, что сегмент кредитов в иностранной валюте практически не получил поддержки в рамках Постановления № 373, в том числе по причине неготовности заемщиков принять жесткие условия реструктуризации, формируемые банками под влиянием параметров программы.

В августе 2017 г. Правительство продлило действие программы помощи<sup>21</sup>, полностью учтя негативный опыт. С одной стороны, был расширен объем помощи на одного заемщика, с другой – принятие решений об оказании помощи заемщикам было переведено из формальной плоскости под контроль специальной межведомственной комиссии, сформированной при участии Банка России, Уполномоченного по правам человека, депутатского корпуса и ДОМ.РФ. Комиссия имела право вынести положительное решение о реструктуризации ипотечного кредита как для заемщиков, имеющих незначительные отклонения от требований программы, так и в случае необходимости увеличения размера компенсации. Сформированный медиативный процесс позволил радикально снизить уровень социальной напряженности в этом сегменте ипотечного кредитования (рис. 2), и особенно в сегменте кредитов, номинированных в иностранной валюте (рис. 3). На рисунке 3 хорошо видны рост просроченной задолженности по ипотечным кредитам, номинированным в иностранной валюте, в 2016 г. и ее резкое снижение в третьем квартале 2017 г.



**Источник:** данные Банка России, расчеты автора.

*Рис. 3.* Ежемесячная динамика объема просроченной задолженности по ипотечным жилищным кредитам в иностранной валюте в 2014–2019 гг., млн долл.США

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 11.08.2017 № 961 «О дальнейшей реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации».

## **Принуждение к социальной ответственности кредиторов**

Проведенный авторский анализ взаимодействия заемщик-кредитор показал отсутствие надлежащего уровня социальной ответственности у отечественных кредитных организаций. Нагнетание перед самими собою страха возможного массового обращения заемщиков за помощью сформировал у значительного числа банков стойкое отторжение от потенциального диалога с ними. Важно подчеркнуть, что в случае ипотечного кредита банк всегда имеет обеспечение в виде недвижимости, причем, как правило, с невысоким уровнем соотношения кредит/залог (в том числе благодаря плановой амортизации ипотечного кредита в течение длительного срока его успешного обслуживания). По сути, это полностью гарантирует ему покрытие всех убытков в случае неуспешной реструктуризации кредита.

Тем не менее диалог между кредиторами и заемщиками в случае возникновения у последнего временной трудной жизненной ситуации до 2017 г. складывался чрезвычайно сложно. По нашему экспертному мнению, причинами тому следующие:

- отсутствие устойчивых методик по оценке перспектив восстановления заемщиками своей платежеспособности негативно влияло на позицию линейных менеджеров, которые не хотели нести ответственность за возможно неуспешную реструктуризацию кредита (заемщик на момент обращения за помощью все-таки находится в дефолте). Ранее доказанный факт значительной экономии резервов при работе с просроченным долгом на позицию кредиторов влиял очень слабо (Языков, 2011);

- наличие обеспечения ставило кредитора в сильную переговорную позицию. Неготовность терять начисленные, но не полученные проценты, значительная часть которых может быть покрыта при реализации залога, избыточно мотивировали кредиторов к приоритету взыскания над реструктуризацией.

Отдельную категорию проблем составляют «нерегулируемые кредиторы», которые в своей деятельности зачастую преследуют цели краткосрочной выгоды, что в сочетании с отсутствием возможности влиять на их позицию (в том числе со стороны ассоциаций или регулятора) формирует очаги повышенной напряженности.

В этих условиях Президент РФ В.В. Путин поручил Федеральному собранию<sup>22</sup> разработать и принять закон об «ипотечных каникулах»<sup>23</sup>. Принятый во исполнение этого поручения Федеральный закон № 76-ФЗ позволяет заемщику один раз в течение срока действия ипотечного кредита перенести до шести очередных платежей в конец срока действия кредитного договора, увеличив этот срок на длину соответствующего периода помощи.

Из всего доступного перечня схем реструктуризации законодатели выбрали вариант, самый простой и понятный заемщику (бесплатный перенос платежей в конец кредитного договора), но обеспечивающий минимальный уровень защиты как по длине периода помощи, так и по частоте права применения льготы. При этом для кредитора данная схема наименее выгодна. Перенос платежей в конец срока действия договора формирует банку ухудшение денежного потока; вкупе с отсутствием компенсации и начисления процентов по кредиту с увеличенным сроком погашения процесс реструктуризации становится формально убыточным для банка. К тому же установленная законом длительность периода помощи – шесть месяцев – исходя из опыта реализации прошлых государственных программ помощи, может быть недостаточной для устойчивого восстановления заемщика [Языков, 2011; Формирование финансовых..., 2019; Мамута и др., 2019].

В этой связи банки заинтересованы предложить заемщику собственные программы реструктуризации, имеющие более высокий уровень восстановления (за счет правильно подобранной длины льготного периода), и, по возможности, безубыточные для кредитора (за счет капитализации пропущенных процентов и их перераспределения на оставшийся срок кредита).

Первые месяцы применения закона не подтвердили опасения отдельных экспертов относительно риска массового обращения граждан за помощью в рамках данного закона – заемщики

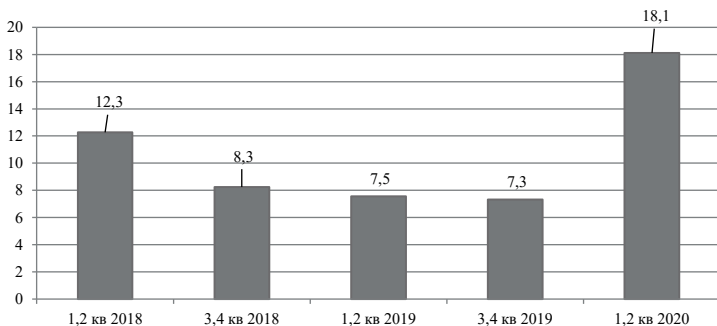
---

<sup>22</sup> Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному собранию от 20 февраля 2019 года. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898> (дата обращения: 10.07.2019).

<sup>23</sup> Федеральный закон от 01.05.2019 № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа, которые заключены с заемщиком – физическим лицом в целях, не связанных с осуществлением им предпринимательской деятельности, и обязательства заемщика по которым обеспечены ипотекой, по требованию заемщика».



пользуются «ипотечными каникулами» в исключительных случаях, как действительно экстренным механизмом защиты своих интересов. Реализованные меры позволили заметно снизить количество жалоб на кредитные организации в сегменте ипотечного жилищного кредитования (рис. 4).



**Источник:** данные Банка России. URL: [http://cbr.ru/protection\\_rights/statistic/](http://cbr.ru/protection_rights/statistic/) – (дата обращения: 21.10.2020), расчеты авторов.

*Рис. 4.* Количество жалоб на кредитные организации в сегменте ипотечного жилищного кредитования в Банк России в 2018–2020 гг., тыс. обращений

Наблюдаемый рост жалоб в первом полугодии 2020 г. во многом связан с запуском механизма «кредитных каникул», но по сути носит информационно-разъяснительную природу, поскольку связан прежде всего с необходимостью срочной разработки и внедрения на стороне банков значительного объема разъяснительных материалов во исполнение реализации обширных антикризисных мер Правительства РФ по преодолению последствий пандемии коронавирусной инфекции.

### **Выводы: развитие механизмов защиты прав потребителей в ипотечном кредитовании в России**

Ипотечное кредитование, будучи долгосрочным финансовым инструментом, требует от обеих сторон (и заемщика, и кредитора) взвешенного отношения ко всем нюансам кредитного договора и его реализации.

Разумный баланс интересов заемщиков и кредиторов, достаточный уровень социальной ответственности кредиторов могут

позволить развиваться рынку ипотечного кредитования без вмешательства законодателя, а наличие как положительного, так и отрицательного зарубежного опыта позволяют найти решение для большинства возникающих проблем. Однако молодость отечественного ипотечного рынка, разобщенность отечественных ипотечных кредиторов, отсутствие у них опоры на достижения науки и невысокий уровень социальной ответственности (приоритет прибыли над общественным благом) вынуждают регулятора и законодателей принудительно вводить проактивные элементы поведенческого надзора в систему ипотечного кредитования в силу ее высокой социальной значимости и масштабности этого сегмента рынка.

Вместе с тем регуляторные механизмы (например, повышенные коэффициенты риска для кредитов с высоким LTV или РТИ/ПДН), очевидно, будут все больше способствовать развитию параллельной финансовой системы небанковских кредиторов<sup>24</sup>. Кроме отсутствия регулирования, подобные кредиторы полностью освобождены от необходимости соблюдать какие-либо стандарты деятельности при сопровождении кредита.

В этой связи с учетом всех присущих молодому отечественному ипотечному рынку искажений у него есть три пути для дальнейшего развития:

1) выработка рынком стандартов деятельности ипотечных кредиторов, к которым присоединяются все ипотечные кредиторы (или хотя бы большинство). Сделать это можно уже сегодня на основе Стандарта ответственного ипотечного кредитования. При этом отклонение от стандарта должно рассматриваться как недобросовестная практика и, например, может в дальнейшем быть предметом воздействия со стороны регулятора в рамках реализации мер поведенческого надзора или уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (финансового омбудсмена);

2) законодательное сокращение возможности функционирования нерегулируемых ипотечных кредиторов. В таком случае дальнейшее развитие системы защиты прав потребителей может развиваться через стандарты деятельности рынка (ассоциаций,

---

<sup>24</sup> Проблема выдачи ипотечных кредитов нерегулируемыми кредиторами была решена в 2019 г. через принятие ограничивающих поправок в статью от 6.1 Федерального закона от 21.12.2013 № 353 «О потребительском кредите (займе)». Уступка ипотечных кредитов по-прежнему возможна без каких-либо ограничений.

объединений), а в случае неуспешности их функционирования – через соответствующий надзор (в том числе поведенческий) со стороны регулятора;

3) продолжить терпеливо и с заметным опозданием совершенствовать законодательство об ипотечном кредитовании, выявляя и преодолевая каждую новую проблему путем законодательных изменений.

К числу наиболее острых и нерешенных на сегодняшний момент проблем относятся следующие:

- определение новой жилплощади для проживания заемщика в случае неуспешности завершения процедур реструктуризации ипотечного кредита;

- так называемый Protection Gap – заниженная страховая сумма по полисам, сопровождающим ипотечный кредит, в силу высокой стоимости страховой защиты, вызванной высокими комиссионными аппетитами кредиторов;

- способность заемщиков, достигших пенсионного возраста, обслуживать свой ипотечный кредит в условиях предсказуемого резкого снижения доходов. Данная проблема пока не слишком активно дискутируется из-за молодости отечественного ипотечного рынка (незначительное число заемщиков уже достигло пенсионного возраста) и лишь недавно возникшего тренда по выдаче кредитов на срок достижения заемщиками 75–85 лет.

Мы полагаем, что по всем вопросам ипотечного кредитования целесообразно проводить регулярный социально-экономический мониторинг с привлечением научного и экспертного сообщества, что позволит своевременно реагировать на проблемы, разрешение которых потребует вмешательства законодателя или регулятора.

## Литература

*Брызгалов Д. В., Грызенкова Ю. В., Цыганов А. А., Языков Д. В.* Страховые механизмы управления задолженностью в ипотечном кредитовании // Корпоративная экономика. 2015. № 3 (3). С. 51–58.

*Иванов О. М.* Изменение обязательства заемщика при ипотечных каникулах // Банковское право. 2019. № 6. С. 29–34.

*Лаврушин О. И.* Эволюция теории кредита и его использование в современной экономике. М.: КноРус, 2016. 394 с.

*Литвинова С. А.* Процедура реструктуризации ипотечных кредитов // Микроэкономика. 2010. № 1. С. 193–195.

Мамута М.В., Цыганов А.А., Языков А.Д. Реструктуризация ипотечного жилищного кредита: социальный и экономический аспекты// Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 11 (218). С. 7–16.

Райлян А.И. Защита заемщиков в правоотношениях ипотечного жилищного кредитования// Garant Science Discussion Board on Legal, Accounting and Auditing. 2016. № 1. С. 4.

Славянский А.В., Жуков Е.Д. Опыт разных стран по реструктуризации ипотечных кредитов//Банковское дело. 2011. № 2. С. 45–49.

Теория и практика реструктуризации ипотечных кредитов в России. Анализ деятельности ОАО «АРИЖК» в 2009–2011 гг. /Под ред. Цыганова А.А., Языкова А.Д. М.: МАКСС Групп, 2012. 346 с.

Фогельсон Ю.Б. Защита прав потребителей финансовых услуг. М., 2010. 368с.

Формирование системы ипотечного жилищного кредитования по стандартам ОАО «АИЖК»/Под ред. П.Ф. Войтова, О.Л. Головина. М., 2009.

Формирование финансовых механизмов поддержки ипотечных заемщиков / Под ред. Цыганова А.А., Языкова А.Д. М.: Прометей, 2019. 220 с.

Хе О.В. Реструктуризация ипотечных жилищных кредитов// Деньги и кредит. 2009. № 5. С. 67–70.

Языков А.Д. Стратегия банка по минимизации потерь в области ипотечного жилищного кредитования// Банковское дело. 2011. № 44 (476). С. 37–46.

Belousova T. A., Gryzenkova Yu. V., Kirillova N. V., Vasyakin B. S., Pozharskaya E. L. The financial literacy assessment among students majoring in the field of finance // EurAsian Journal of BioSciences. 2019. Vol. 13. № 1. P. 141–148.

João Gaudêncio, Agnieszka Mazany, Claudia Schwarz. ECB. The impact of lending standards on default rates of residential real estate Loans. March 2019. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op220~47edfcc84d.en.pdf>- (дата обращения: 10.05.2020).

Kirsch Larry, Robert Mayer Financial Justice: The People's Campaign to Stop Lender Abuse, 2013/

Marques Claudia Lima, Dan Wei Consumer Law and Socioeconomic Development: National and International Dimensions Softcover reprint of the original 1st ed. 2017 Edition.

Thebault Ludovic. The “V” in LTV and why it matters, 2017. URL: <https://hypo.org/ecbc/publication-news/v-ltv-matters/> – (дата обращения: 10.05.2020).

Tsyganov A. A., Yazykov A. D., Gryzenkova Y. V. Russian practice of state support and financial technologies for restructuring mortgage loans// Journal of Applied Economic Sciences. September 2018. № 13(6). P.1519–1525.

Zhu Xing Hui Qiang. Legal protection and remedy of financial consumers rights (Chinese Edition), 2016.

Yazykov A. D., Tsyganov A. A. Features of restructuring mortgage loans nominated in foreign currency// Studies on Russian Economic Development. 2017. Vol. 28. № 6. P.658–662.

Статья поступила: 02.11.2020

Статья принята к публикации 16.02.2021

*Для цитирования:* Мамута М. В., Цыганов А. А., Языков А. Д. Защита прав потребителей финансовых услуг в системе ипотечного кредитования// ЭКО. 2021. № 7. С. 129–150. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-7-129-150

## Summary

*Mamuta, M. V., PhD in Economics, Head of Service for Consumer Protection and Financial Inclusion, Bank of Russia*

*Tsyganov, A.A., Doct. Sci. (Econ.), Head of Department of Housing Mortgage Lending and Financial Instruments of the Real Estate Market; Leading Researcher, The Institute of Economic Forecasting RAS*

*Yazykov, A.D., PhD in Economics, Insurance and Social Economics Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow*

### **Protecting the Rights of Consumers of Financial Services in the System of Mortgage Lending**

**Abstract.** The paper shows the genesis and growth prospects for the practice of restructuring mortgage loans of borrowers who find themselves in a difficult life situation.

It is shown that most protective measures are introduced reactively – in response to unfavorable market trends, while some measures have not been developed due to inadequate law-making efforts. The authors give reasons and describe consequences of transferring unsustainable mortgage loans to the unregulated sector.

The analysis of modern credit theory, the Russian practice and methodology for protecting the rights of consumers of financial services in the world allowed formulating recommendations for development of mechanisms to protect consumer rights in mortgage lending in Russia.

**Keywords:** *Consumer protection; financial services; borrower; lender; mortgage loan; banking sector; loan restructuring*

## References

Belousova, T. A., Gryzenkova, Yu. V., Kirillova, N. V., Vasyakin, B. S., Pozharskaya, E. L. (2019). The financial literacy assessment among students majoring in the field of finance. *EurAsian Journal of BioSciences*. Vol. 13. No. 1. Pp. 141–148.

Bryzgalov, D.V., Gryzenkova, Yu.V., Tsyganov, A.A., Yazykov D.V. (2015). Insurance mechanisms of debt management in mortgage lending. *Korporativnaya ekonomika. Corporate Economics*. No. 3 (3). Pp. 51–58 (In Russ.)

Fogelson, Yu.B. (2010). Protection of the rights of consumers of financial services. Moscow. 368p. (In Russ.)

Formation of financial mechanisms to support mortgage borrowers. (2019) / Ed. Tsyganov A.A., Yazykov A. D. Moscow. Prometheus. 220 p. (In Russ.)

Formation of the system of housing mortgage lending according to the standards of AHML OJSC. (2009) / Ed. P.F. Voitov, O.L. Golovin. Moscow. (In Russ.)

He, O.V. (2009). Restructuring of mortgage loans. *Den'gi i kredit. Money and credit*. No. 5. Pp. 67–70. (In Russ.)

Ivanov, O.M. (2019). Change of the borrower's obligation during mortgage holidays. *Bankovskoye pravo. Banking law*. No. 6. Pp. 29–34 (In Russ.)

João, Gaudêncio, Agnieszka, Mazany, Claudia, Schwarz. (2019). ECB. The impact of lending standards on default rates of residential real estate Loans. March. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op220~47edfcc84d.en.pdf>- (accessed 10.05.2020).

Kirsch, Larry, Robert, Mayer (2013). Financial Justice: The People's Campaign to Stop Lender Abuse.

Lavrushin, O.I. (2016). Evolution of the theory of credit and its use in modern economics. Moscow. KnoRus Publ. 394 p. (In Russ.)

Litvinova, S.A. (2010). The procedure for restructuring mortgage loans. *Mikroekonomika*. No. 1. Pp. 193–195. (In Russ.)

Thebault, Ludovic. (2017). The “V” in LTV and why it matters. Available at: <https://hypo.org/ecbc/publication-news/v-ltv-matters/> – (accessed 10.05.2020).

Mamuta, M.V., Tsyganov, A.A., Yazykov, A.D. (2019). Restructuring of the mortgage loan: social and economic aspects. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*. Property relations in the Russian Federation. No. 11 (218). Pp. 7–16 (In Russ.)

Marques, Claudia Lima. (2017). *Dan Wei Consumer Law and Socioeconomic Development: National and International Dimensions* Softcover reprint of the original 1st ed Edition.

Railean, A.I. (2016). Protection of borrowers in the legal relationship of housing mortgage lending. *Garant Science Discussion Board on Legal, Accounting and Auditing*. No. 1. P. 4. (In Russ.)

Slavyansky, A.V., Zhukov, E.D. (2011). Experience of different countries in the restructuring of mortgage loans. *Bankovskoye delo*. Banking. No. 2. Pp. 45–49. (In Russ.)

Theory and practice of restructuring mortgage loans in Russia. Analysis of the activities of JSC “ARIZHK” in 2009–2011. (2012). / Ed. Tsyganov A.A., Yazykov A.D. Moscow. MAKSS Group. 346 p. (In Russ.)

Tsyganov, A.A., Yazykov, A.D., Gryzenkova, Y.V. (2018). Russian practice of state support and financial technologies for restructuring mortgage loans. *Journal of Applied Economic Sciences*. September. No.13(6). Pp.1519–1525.

Xing, Hui, Qiang, Zhu. (2016). Legal protection and remedy of financial consumers rights (Chinese Edition).

Yazykov, A. D. (2011). The bank's strategy to minimize losses in the field of housing mortgage lending. *Bankovskoye delo*. Banking. No. 44 (476). Pp. 37–46 (In Russ.)

Yazykov, A.D., Tsyganov, A.A. (2017). Features of restructuring mortgage loans nominated in foreign currency. *Studies on Russian Economic Development*. Vol. 28. No.6. Pp. 658–662.

**For citation:** Mamuta, M. V., Tsyganov, A.A., Yazykov, A.D. (2021). Protecting the Rights of Consumers of Financial Services in the System of Mortgage Lending. *ECO*. No. 7. Pp. 129–150. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-7-129-150