



**Кредитные бюро в России:
законодательное обеспечение
и перспективы развития**

МОСКВА • 2004

"КРУГЛЫЙ СТОЛ"
Совета Федерации

Кредитные бюро в России:
законодательное обеспечение
и перспективы развития

24 февраля 2004 года

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению 24 февраля 2004 года провел "круглый стол" на тему "Кредитные бюро в России: законодательное обеспечение и перспективы развития". В заседании "круглого стола" приняли участие представители федеральных органов исполнительной власти, Совета Федерации, Государственной Думы, финансовых и научных организаций.

Предлагаемая публикация посвящена проблеме становления института кредитных историй в России. Создание бюро кредитных историй поможет решению актуальных задач, стоящих перед банковской системой России, включая расширение кредитования реального сектора экономики, повышение капитализации и надежности кредитных организаций и, таким образом, положительно повлияет на развитие экономики в целом.

Обобщая мировой опыт деятельности бюро кредитных историй, участники "круглого стола" обсуждали вопросы, касающиеся принципов построения системы кредитных бюро и взаимодействия кредитных бюро между собой; состава информации, формирующей кредитную историю; порядка формирования кредитных историй и доступа к ним; ответственности кредитного бюро; контроля за деятельностью бюро; хранения кредитных историй.

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ "КРУГЛОГО СТОЛА"

С.А. Васильев , председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению (вступительное слово).	5
И.Ю. Провкин , заместитель председателя Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению	5
А.В. Дворкович , заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации	9
И.Д. Грачев , председатель Партии "Развитие предпринимательства".	12
П.А. Медведев , заместитель председателя Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам	14
Е.В. Королева , заместитель директора Департамента банковского регулирования и надзора Центрального банка Российской Федерации	16
Г.А. Тосунян , президент Ассоциации российских банков	19
А.В. Емелин , исполнительный вице-президент Ассоциации российских банков	21
В.Г. Киевский , первый вице-президент Ассоциации банков "Россия"	23
В.В. Джикович , президент Ассоциации банков Северо-Запада	25
Д.И. Бедняков , член Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам	26
В.И. Малеев , генеральный директор некоммерческого партнерства "Национальное кредитное бюро"	27
С.Г. Бурундуков , генеральный директор ЗАО "Самарское кредитное бюро"	29
Ричард Хейнсворт , генеральный директор рейтингового агентства "Рус-Рейтинг"	30

О.И. Лаврушин , заведующий кафедрой банковского дела Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации	32
А.М. Чирков , президент ООО "Информационно-рейтинговое агентство" . . .	32
С.А. Васильев (заключительное слово)	33

* * *

РЕКОМЕНДАЦИИ "КРУГЛОГО СТОЛА"	34
--	----

* * *

АНАЛИТИЧЕСКИЕ И СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

О концептуальных положениях в области развития кредитных бюро в Российской Федерации	37
К формированию законодательства, регулирующего деятельность бюро кредитных историй	45

ВЫСТУПЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ "КРУГЛОГО СТОЛА"

С.А. Васильев,
*председатель Комитета Совета Федерации
по финансовым рынкам и денежному обращению*

Добрый день! Я рад вас всех приветствовать на заседании "круглого стола" Совета Федерации. Тема нашего сегодняшнего "круглого стола" — "Кредитные бюро в России: законодательное обеспечение и перспективы развития". Это, можно сказать, первая подобная тема, которую мы обсуждаем после выборов в Государственную Думу, после завершения большого цикла законодательных работ, связанных с законом о страховании вкладов, законом о валютном регулировании.

Представляется, что тема кредитных бюро будет одной из наиболее животрепещущих на предстоящий год. Эта тема уже достаточно давно обсуждается в профессиональных кругах, но не стала достоянием широкой общественности. У нас есть несколько законопроектов по этой проблеме, которые уже начали обсуждаться в верхней палате российского парламента. И в нижней, и в верхней палатах мы сейчас приступаем к обсуждению концептуальных проблем создания кредитных бюро.

Сегодня у нас выступят ряд авторов законопроектов, и мы сможем с участием депутатов Госдумы и представителей Правительства обсудить плюсы и минусы тех или иных проектов.

И.Ю. Провкин,
*заместитель председателя Комитета Совета Федерации
по финансовым рынкам и денежному обращению*

Уважаемый Сергей Александрович, уважаемые коллеги! Одной из приоритетных задач банковской системы является расширение кредитования реального сектора экономики, в особенности малого и среднего бизнеса, потребительского кредитования. Решение этой задачи серьезно затруднено отсутствием системы сбора информации, необходимой для оценки рисков при предоставлении кредитов. Поэтому тема создания кредитных бюро в России вызвала значительный резонанс как среди представителей бизнес-сообщества, так и среди законодателей.

В результате мы имеем несколько законопроектов, внесенных в Государственную Думу, а точнее четыре законопроекта — три законопроекта уже внесены в Госдуму, и один законопроект, разрабатываемый Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, находится на стадии внесения.

Учитывая такую активность, можно сделать вывод, что без кредитных бюро жить тяжело. Но только вот о том, как они должны работать, единого мнения нет, по крайней мере если судить по высказываниям. Сегодня, я надеюсь, мы сможем прояснить ситуацию по некоторым вопросам благодаря тому, что впервые удалось собрать всех авторов законопроектов за одним "круглым столом".

Цель создания кредитного бюро понятна — это создание инструмента, при помощи которого можно оценить способность какого-либо лица платить по своим обязательствам (уже имеющимся и тем, на которые он претендует) и выяснить, как он соблюдает платежную дисциплину. Под дисциплиной я понимаю не возможность расплатиться, а то, вовремя ли это делается. Ведь человек может быть вполне платежеспособным, но часто по забывчивости он платит не вовремя, при этом уплачивая штрафы и пени. Не каждому это нравится.

В качестве исходной точки нужно определиться, какая информация потребуется, чтобы сделать такую оценку. Понятно, что в рамках данной системы будет концентрироваться информация, составляющая банковскую, коммерческую и личную тайну, в силу чего опасность злоупотребления этой информацией будет весьма велика. Именно поэтому закон необходим. И он должен определить, что можно собирать и для каких целей использовать собранное.

Авторы имеющихся законопроектов смотрят на этот вопрос по-разному. Одни предлагают ограничиться только информацией о банковском кредите, другие предлагают включить еще информацию о товарных коммерческих кредитах, договорах и займах. Мне кажется, если мы хотим достичь цели, а именно оценить способность платить по каким-либо обязательствам, подобное ограничение перечня информации не даст должного эффекта — ведь обязательства не ограничиваются банковским кредитом.

Например, у сотовых операторов уже есть тарифы, по которым сначала говоришь, а потом платишь. И доля таких услуг будет и должна возрастать. Даже в ресторане человек сначала обедает, а потом платит.

В США есть такая закономерность: если у человека проблемы, то сначала он задерживает оплату связи, потом квартплату, затем банковские кредиты, часть которых бралась в предыдущие периоды как раз для оплаты текущих расходов. И наступает момент, когда не хватает средств полностью расплачиваться ни за связь, ни за аренду, ни за банковские кредиты.

Таким образом, если есть информация от оператора, арендодателя и банка, то такие закономерности определить не сложно. И в нашем случае, если банк стоит в конце цепочки, работники банка могут задать клиенту вполне аргументированные вопросы о его финансовом состоянии.

Конечно же, нам пока далеко до ситуации, когда идут брать кредит в банке на недельку до зарплаты, чтобы оплатить счет за сотовый телефон и квартиру. У нас или задержат платеж, или по крайней мере займут у соседа.

Рынок услуг, в том числе и финансовых, развивается очень быстро, и всё на этом рынке взаимосвязано. Мне кажется, состав информации ограничивать не

стоит, он должен включать всевозможные кредитно-финансовые отношения между лицами. Это как раз и позволит охарактеризовать платежную дисциплину.

Если мы говорим, что в законопроекте должен быть максимально возможный перечень информации, это не значит, что кредитные бюро должны слепо собирать всю эту информацию. Собирать всё и про всех — это очень дорого. Ведь ценность кредитных историй не в них самих, а в возможности на их основе создать какой-то рейтинг. Поэтому, если для построения рейтинга достаточно учитывать ограниченное количество информации, например, банковские кредиты, страховки, то кредитные бюро и будут собирать только эту информацию. Если на каком-то этапе у нас в стране рынок найма жилья выйдет из тени, то оплата аренды жилья станет существенной. Наша задача — дать кредитным бюро набор инструментов, которыми они могут пользоваться. Кроме того, в этом случае есть мотивы, чтобы была конкуренция между кредитными бюро.

Далее нужно определиться, кто какие выгоды должен получить. Если мы хотим, чтобы кредитные бюро работали, то должен соблюдаться баланс интересов кредитных бюро, пользователей кредитных историй, субъектов кредитных историй.

Что касается кредитных бюро, здесь все понятно. Им нужно создать такие условия, чтобы этот бизнес был рентабельным, чтобы бюро могли конкурировать между собой. Поэтому важно не регламентировать деятельность кредитных бюро до мелочей, вплоть до стандартизации информации. Пользователи расставят все по своим местам, определят, у кого удобный формат, у кого неудобный, и проголосуют за то, что нужно четко регламентировать (то есть для каких целей), и установят требования для надежного хранения информации.

Я не имею в виду возможность создания кредитного бюро на базе Центрального банка, эта идея мне кажется малореализуемой. Но, думаю, мы еще услышим мнения по этому поводу.

Теперь что касается пользователей информации, которые в большинстве своем будут еще и поставщиками этой информации. Им польза от кредитных бюро будет только в том случае, если это реально снизит их издержки и возможные потери. То есть с кредитными бюро должно быть удобно работать, и качество информации должно быть высокое, чтобы в большинстве случаев ее было достаточно для окончательного принятия решения.

Что касается качества информации, то я уже об этом говорил. Состав информации должен быть возможно полным, чтобы был смысл им пользоваться.

Теперь что касается удобства. Ни в одном законопроекте, который подразумевает создание частных бюро, этого удобства нет. Причина в том, что авторы особое значение придают некоему единому каталогу. Создание центрального каталога на базе Банка России или какой-то другой структуры разумно в случае, если будет достаточно большая сеть независимых региональных кредитных бюро. То есть у каждого банка — свое кредитное бюро, у каждой банковской ассоциации — свое, в каждом федеральном округе — свое, у страховщиков — свое, у сотовых операторов — тоже свое. Если кредитных бюро будет, например, не более 5—6, то центральный каталог только замедлит процесс обмена информацией. Легче этот каталог иметь в каждом кредитном бюро.

В любом случае наличие центрального каталога не освобождает кредитные бюро от необходимости создания коммуникационной связи друг с другом для обмена информацией. Правда, для этого нужно прописать механизм обмена информацией между кредитными бюро.

А то что же получается? Если следовать имеющимся законопроектам, получается следующее. Приходит человек получать в банк кредит, банк делает запрос в кредитное бюро, и оказывается, что в нем нет информации на этого человека. Банк обращается в центральный каталог и узнает, что информация есть в трех других кредитных бюро, с которыми договорных отношений у банка нет. После этого, заключив договоры, банк будет покупать информацию у нескольких кредитных бюро. То есть эта информация будет очень дорогой.

Всю эту работу за банк должно делать кредитное бюро. А именно: обратился банк в кредитное бюро, с которым у него есть договорные отношения, и все, дальше кредитное бюро само должно искать для банка информацию, обращаясь от его имени в другие кредитные бюро за соответствующее вознаграждение.

Оптимальным будет вариант, если все кредитные бюро договорятся, что стоимость купли-продажи информации между кредитными бюро будет ниже, чем для конечного пользователя. В этом случае у банка или другого пользователя кредитных историй будут минимальные затраты, будет экономиться время персонала и стоимость кредитной истории станет меньше.

Поэтому самый большой недостаток законопроекта состоит в том, что не прописан механизм обмена информацией между кредитными бюро. Причем этого нет ни в одном законопроекте.

Теперь что касается информации, которая будет собираться в кредитном бюро. Заемщики будут давать согласие на размещение информации в кредитном бюро в случае, если она не попадает в третьи руки.

Что касается попадания информации к третьим лицам, то полностью исключить этот фактор вряд ли можно. Например, данные по паспортам и телефонам сотовых операторов сегодня есть практически у каждого банка. То есть риск распространения информации есть, и его исключать нельзя. Поэтому нужен надзор за деятельностью кредитных бюро.

Кроме того, "входной билет" на рынок этой сферы услуг не должен быть дешевым, чтобы исключить появление большого количества небольших кредитных бюро. Поэтому введение ограничения на уставной капитал, я думаю, будет разумным. Таким образом, будет уверенность, что у кредитного бюро есть средства для ведения своей деятельности. И оно сможет ответить за ущерб, который может быть нанесен при неправильном распространении информации.

Что касается улучшения условий при кредитовании. Для того, чтобы кредитные истории начали реально работать, нужно время для сбора информации, необходимой для создания реально работающей статистической модели. И в течение этого времени вряд ли стоит ждать от банков каких-либо поблажек, исходя из краткосрочности кредитной истории.

В перспективе же все опять же будет зависеть от качества информации, собираемой кредитными бюро, которую можно будет эффективно использовать.

А.В. Дворкович,
заместитель Министра экономического развития
и торговли Российской Федерации

Спасибо за приглашение принять участие в этих слушаниях. Мы достаточно долго занимаемся темой, которая сегодня является главной в процессе этого обсуждения. Несколько раз переносились сроки внесения законопроекта в Правительство и Государственную Думу, но сейчас мы подошли к точке, когда необходимо уже принимать решение о ключевых моментах концепции законопроекта и о том, в каком виде законопроект будет вноситься в Государственную Думу. Или о том, какой законопроект из тех, которые уже находятся в Государственной Думе, Правительство будет поддерживать. Поэтому сегодняшнее обсуждение очень своевременно. Фактически ближайший месяц будет решающим в этой работе.

Мне, откровенно говоря, очень понравилось предыдущее выступление, поскольку в нем были поставлены все критические вопросы, которые мы сегодня обсуждаем в процессе подготовки законопроекта. Не на все эти вопросы у нас точно такие же ответы, как у предыдущего оратора, но перечень вопросов абсолютно верный.

Цель создания бюро кредитных историй, я думаю, понятна всем. Эта цель заключается в повышении доступности кредитных ресурсов для заемщиков. Почему создание бюро кредитных историй позволяет содействовать достижению этой цели?

Во-первых, потому что банки будут иметь дополнительную информацию о добросовестности и о кредитоспособности заемщиков. Таким образом они смогут быстрее и качественнее оценивать кредитные риски. Я имею в виду каждого конкретного заемщика.

И, во-вторых, как было ранее сказано, важными являются не только каждый конкретный отчет, каждая конкретная кредитная история, но и возможность расчета рейтингов заемщиков по различным группам, по различным категориям заемщиков, которые позволяют в целом по этим категориям снизить кредитные риски и увеличить скорость предоставления кредитных ресурсов.

В то же время очевидно, что у разных участников всей этой истории есть разная мотивация, которую необходимо учитывать в процессе подготовки закона. С одной стороны, банки заинтересованы в том, чтобы иметь информацию о том, кто к ним пришел, о том, насколько кредитоспособен тот или иной заемщик. С другой стороны, если у банка есть хорошие заемщики, которые берут кредиты, возвращают эти кредиты и оплачивают проценты, банк не всегда заинтересован в том, чтобы такая информация поступала в общее пользование. Если заемщик хороший, то банк хочет, чтобы эта информация осталась его эксклюзивной информацией, поскольку на таком клиенте он зарабатывает хорошие деньги. То есть хорошую информацию о заемщиках банки в наименьшей мере готовы представлять куда бы то ни было.

Таким образом, при введении достаточно мягкой системы, в которой предоставление информации не обязательно, маловероятно, что по крайней мере на первом этапе существенная часть положительной информации будет представлена в бюро кредитных историй.

Что касается отрицательной информации, то здесь ситуация обратная. Заемщики, естественно, не заинтересованы в том, чтобы эта информация в полной мере представлялась в бюро кредитных историй. Хотя и банки, если они будут опасаться, что информация может быть раскрыта, также могут испытывать некоторые психологические трудности, поскольку такая информация о плохих кредитах может быть использована в процессе проведения надзорной работы Банка России и таким образом повлиять на взаимоотношения банков с Банком России.

То же самое и со стороны заемщика: если он не будет полностью уверен, что информация в достаточной мере защищена, может получиться обратный эффект. Мы можем получить ситуацию, когда заемщики будут в меньшей мере заинтересованы в получении кредитов, поскольку достаточно существенная информация о состоянии их финансов, о личной жизни может быть открыта для третьих лиц.

Поэтому при подготовке законопроекта нам необходимо в максимальной степени учесть все возможные положительные и отрицательные мотивационные эффекты и, может быть, предусмотреть поэтапность в развитии системы бюро кредитных историй в России.

Как говорилось, у нас есть два возможных варианта. Создания полномасштабной системы бюро кредитных историй, которая сможет собирать всю возможную информацию, в том числе не только о кредитах, но и о других обязательствах заемщиков, не только о физических лицах, но и обо всех юридических лицах. Это предусмотрено в законопроекте Минэкономразвития, но нет в других законопроектах, которые рассматривались на протяжении последнего года. Может быть введена обязательность предоставления информации, или мы можем остановиться на принципе добровольности предоставления информации, как это предусмотрено в последнем варианте проекта федерального закона "О кредитных историях", подготовленного Министерством экономического развития и торговли.

Последний год был годом поиска компромиссов в этих вопросах. Это касается и роли Центрального банка в связи с вопросом о необходимости или возможности создания центральных бюро кредитных историй, центрального каталога кредитных историй. Это также является плодом компромисса между различными разработчиками данного законопроекта.

Официальная позиция — тот законопроект, который уже процентов на 97—98 согласован между различными органами власти. Моя личная точка зрения заключается в том, что мы можем с самого начала пойти по максимально быстрому, а значит, в какой-то степени максимально жесткому пути. И нам необходимо вводить обязательность предоставления информации бюро кредитных историй, максимально расширив круг информации, которая может быть собрана и предоставлена.

По этому поводу есть возражения со стороны различных экспертов. Прежде всего следует отметить, что в последнее время мы столкнулись с возражениями со стороны экспертов, которые занимаются пакетом законопроектов, направленных на развитие ипотечного кредитования. Они говорят: "Мы хотим резко ускорить развитие ипотечного кредитования и только что сняли законодательные требования в рамках налогового законодательства, связанные с информированием налоговых органов о крупных сделках, в том числе о кредитах. Это было сделано для того, чтобы люди не боялись показывать свои доходы при заключении таких сделок. Мы достаточно аккуратно подошли к вопросам раскрытия информации в законодательстве о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным

путем. Если будет введена обязательность предоставления информации, мы можем отпугнуть людей от обращения к банкам за получением ипотечных кредитов по причине того, что люди не уверены, что информация не будет открыта для третьих лиц. А значит, люди будут бояться, что эта информация может быть использована против них".

Такое опасение имеет под собой серьезные основания. Тем не менее я считаю, если мы, во-первых, пропишем в законе достаточно жесткие требования по защите информации, во-вторых, пропишем жесткую ответственность лиц, которые неправомерно раскрывают данную информацию, и, в-третьих, если мы будем понимать, что на этот рынок приходят кредитные бюро с высокой репутацией, которая уже подтверждена опытом работы (опытом работы и на мировом рынке — в Европе и на других континентах), то такие опасения можно уменьшить и таким образом сразу перейти к относительно жесткой системе.

В последней версии законопроекта этот вопрос мы решили по-другому, то есть пошли по пути добровольности предоставления информации.

У нас есть замечания к Банку России относительно того, что нам необходимо вернуться к прежней редакции статьи 5, регулирующей обязательность или добровольность предоставления информации. Этот вопрос требует сегодня дополнительного обсуждения. В прежней версии статьи 5 редакция была относительно мягкой, а именно: банк был вправе отказать заемщику в предоставлении кредита, если он отказывается от предоставления информации бюро кредитных историй. Это не означает автоматическую обязательность предоставления информации бюро кредитных историй, это оставляет данный вопрос в сфере добровольности выбора. Тем не менее это дает возможность банку воспользоваться этой причиной для отказа в предоставлении кредита. Это достаточно мощный рычаг для того, чтобы регулировать данный процесс и чтобы стимулировать и заемщиков, и банки предоставлять необходимую информацию бюро кредитных историй.

Другой вопрос, на котором я хотел бы остановиться, — это вопрос о центральном бюро кредитных историй, поскольку он был постоянной темой для обсуждения в самых различных кругах. Мы выступаем против монополизма в данной сфере, против того, чтобы было только одно центральное бюро кредитных историй, и, соответственно, возражали и возражаем против принятия закона в версии, которая носит название "О Федеральном бюро кредитных историй".

Однако в своем законопроекте мы предусмотрели необходимость создания центрального бюро кредитных историй наряду с возможностью создания частных бюро кредитных историй, при этом предусмотрев жестко ограниченную сферу компетенции центрального бюро кредитных историй, а именно сбор информации о кредитных историях юридических лиц, не являющихся субъектами малого предпринимательства. Это первое.

И второе — введение центрального каталога кредитных историй. Что касается кредитных историй юридических лиц, то, судя по зарубежному опыту, это довольно часто является предметом деятельности центральных бюро кредитных историй, поскольку информация о крупных кредитах — это не просто информация об отдельных заемщиках, она является информацией в целом о крупных рисках в банковской системе. Таким образом, эта информация может быть использована для анализа системных рисков, относящихся к банковскому сектору. Это мотивация, связанная с изучением международного опыта.

Другая причина, по которой мы отвели в проекте закона эту функцию центральному бюро кредитных историй, заключается в том, что мы пытались найти компромисс между разными версиями. И мы пошли на этот компромисс, чтобы облегчить прохождение данного закона через все ветви власти. Большой надобности в этом, вообще говоря, нет.

Что касается центрального каталога кредитных историй, то совершенно правильно было сказано: если таких организаций будет немного (одно, два, три бюро), то вряд ли центральный каталог нужен. Эти бюро смогут обмениваться информацией между собой и быстрее договорятся, как им взаимодействовать, как передавать информацию, чтобы она максимально быстро достигала конечного потребителя. Если бюро будет достаточно много (больше трех), то центральный каталог будет выполнять существенную функциональную роль и сможет облегчить координацию информации и ее продвижение к конечному потребителю. Эту возможность мы пока оставили. Мы хотим, чтобы возможность создания такого института присутствовала. Можно еще подумать, насколько правомерно создание такого института передавать в руки Центрального банка. Можно подумать о каких-то механизмах саморегулирования в этой сфере.

Последнее, о чем я хотел бы сказать, касается государственного регулирования этой деятельности. Я согласен с приведенным в предыдущем выступлении тезисом о том, что в данном законопроекте государственное регулирование деятельности бюро кредитных историй прописано достаточно жестко, может быть, избыточно жестко. Мы это сделали абсолютно сознательно с целью сгладить те опасения, которые связаны с неправомерным распространением информации в данной сфере. Но если у всех участников этого процесса будет общее понимание того, что здесь нет серьезных рисков, то мы можем смягчить данные нормы и предусмотреть большую свободу деятельности бюро кредитных историй.

Мы надеемся, что в ближайшие месяцы мы сможем данный законопроект перевести в ранг закона и с 1 января 2005 года эта система уже заработает.

И.Д. Грачев,
*депутат Государственной Думы второго созыва,
председатель Партии "Развитие предпринимательства"*

Уважаемые коллеги! Являясь автором одного из законопроектов в достаточной степени условно, так как взял его почти готовым, я тем не менее счел необходимым внести его по трем основаниям.

Прежде всего по профессии я в основном занимаюсь малым предпринимательством и ипотекой. И в том, и в другом случае проблема кредитных историй присутствует.

Есть также, может быть, чисто философская причина. Я всегда расцениваю рынок как статистическую машину — естественную статистическую машину. Вообще говоря, ничего в рынке, кроме собранной информации, что позволяет вести планирование и делает его эффективным, не существует. То есть рынок — это в основе своей статистика. И если мы говорим, что в кредитной деятельности риски слишком высоки и в результате довольно трудно найти взаимопонимание между

получателем денег и тем, кто их предоставляет, то одна из причин — это как раз отсутствие собранной информации.

При этом, безусловно, надо иметь в виду, что слишком много информации — это тоже плохо, потому что это дорого.

И в этом плане концепция любого из законопроектов определяется пятью следующими пунктами.

Пункт первый. Что мы строим в своей основе — административную машину или коммерческую систему? Поскольку я всегда на стороне участников рынка, то считаю, что, конечно же, изначально мы строим коммерческую систему. Мы говорим о коммерческих предприятиях. В частности, в законе написано, что это либо акционерное общество, либо товарищество с ограниченной ответственностью.

Второй пункт — чрезвычайно важный, концептуальный. Зафиксируем ли мы в законе, что получатель денег обязан отдать всю свою кредитную историю на откуп стране или кому бы то ни было? Нет, мы, как опять-таки сторонники участников рынка, фиксируем, что это дело добровольное, что, если человек согласен, он передает эту информацию, а если не согласен, не передает. Но при этом, поскольку речь идет о договоренности, кредитор, естественно, может сказать: в этом случае я тебе либо проценты повышу, либо просто не дам кредит. То есть это является основанием для договоренности.

Третий важнейший пункт. А кто будет регулировать, кто будет контролировать эту систему? Здесь, пожалуй, мы скорее все-таки стоим на административных позициях, потому что структур, готовых делать это эффективно, за исключением Центрального банка, мы пока не видим. То есть в законе прямо записано, что регулировать этот вид деятельности будет Центральный банк. Да, есть поклоны саморегулируемым организациям, есть поклоны Правительству, тем не менее зафиксировано, что основной регулировщик этого процесса — Центральный банк. Что будет дальше в этой сфере? Вот банкиры мне говорят, что я не прав. Я так понимаю, что, конечно же, система дальше будет развиваться в направлении саморегулирования, но вот исходная базовая формулировка: регулирует это Центральный банк.

Между этими пунктами есть два более скромных, но тоже концептуальных положения. Об одном из них уже говорилось: участниками процесса должны быть не "нулевики". Тот, кто идет в рынок, должен все-таки иметь некий уставной капитал. В законе написано, по-моему, 50 миллионов.

И последний концептуальный пункт. А будет ли собираться вся информация где-то в одном месте? Мне представляется, что неадминистративным путем сделать это сегодня нельзя. Поэтому закон последний концептуальный пункт оставляет просто открытым. В нем ничего не написано о централизованном сборе всей информации.

Моя собственная точка зрения: сегодня с учетом реального положения дел это не нужно. Например, совершенно очевидно, что крупные предприятия или крупные бизнесмены ни в каких бюро кредитных историй не нуждаются. Как получатели денег нуждаются в них в основном все-таки и предприятия помельче, и физические лица помельче. Мне кажется, что на данном этапе их сфера деятельности достаточно локальна. Например, ты пришел за ипотечным кредитом, и маловероятно, что по всей стране ты будешь ходить и получать эти ипотечные кредиты, естественно, если ты не мошенник. Поэтому мне представляется, что на

сегодняшний день железное требование централизовать всю эту информацию, собрать ее в единый кулак и, естественно, обработать не является необходимым.

Вот эти пять пунктов, с моей точки зрения, в полном объеме определяют концепцию нашего закона, впрочем так же, как и любого другого.

В заключение я сказал бы так, что если участники рынка согласятся, допустим, с тем правительственным вариантом, о котором рассказывал Аркадий Дворкович, и он будет продвигаться быстро, то мы готовы снять свой законопроект. Потому что интересы участников рынка важнее моих амбиций и амбиций команды, которую я представляю.

Но я не уверен, что так будет. И приведу вам один пример, который показывает, как реально в жизни происходит. Из близкой мне темы, из ипотеки. Есть статья 446 Гражданского процессуального кодекса, которую ввели года полтора-два назад и которая в принципе запрещает выселение из единственных квартир при любых условиях. Нельзя, и все тут. Ясно, что с такой статьей никакой массовой ипотеки в стране быть не может в принципе.

Поправку, которая исправляет ситуацию, мы внесли полтора года назад. Она простенькая, в ней говорится, что все в ГПК в части ипотеки надо свести к закону об ипотеке, где механизм выселения более или менее сбалансирован и отлажен.

Но Правительство в ту пору заявило, что оно хотело бы видеть некий свой вариант, более общий, более интегральный. Может быть, он и лучше. Однако прошло уже примерно полтора года с тех пор, как поправка внесена. Ее можно было проголосовать в Госдуме, и проблема могла быть решена как минимум год назад. Но она не решена, потому что Правительство непременно хотело провести через Государственную Думу свой вариант.

Поэтому мне кажется, что и в нынешней ситуации "лучшее — враг хорошего". Есть более или менее привычный законопроект, который мы внесли. И если Правительство "застрянет", то, мне думается, и Совет Федерации, и банковское сообщество могли бы его поддержать и быстро провести через Государственную Думу.

П.А. Медведев,
*заместитель председателя Комитета Государственной Думы
по кредитным организациям и финансовым рынкам*

Уважаемые коллеги! Я хотел бы начать с того вопроса, который обсуждался предыдущими ораторами: добровольной или недобровольной должна быть подача информации в кредитное бюро. Мне кажется, что, если по существу (форма — это отдельный вопрос) подача информации будет совсем добровольной, то кредитные бюро никогда не возникнут.

Вот Иван Дмитриевич Грачев сейчас сказал, что можно договариваться. О чем договариваться-то? Все хотят получать информацию, но никто не хочет ее отдавать. Прихожу я в банк, и меня банк спрашивает, разрешаю ли я заглянуть в мою кредитную историю. Я ему говорю: разрешаю. Он заглядывает в кредитную историю, дает мне кредит, но информацию об этом кредите не передает в кредитное бюро. Он в этом не заинтересован. Если я хороший заемщик, тогда не нужно, чтобы кто-то знал, что у этого банка есть хороший заемщик. Если я плохой заемщик,

банку не нужно, чтобы знали про него, что он работать не умеет. Это во-первых. А во-вторых, если уже совсем бесчестный руководитель банка, то он может надеяться, что я где-нибудь перехвачу и верну ему деньги. А чтобы я мог их перехватить, никто не должен знать, что я плохой заемщик. Так что договориться очень трудно.

С другой стороны, мне кажется, что законом нельзя обязать человека (по крайней мере с юридической точки зрения) подавать о себе информацию. По моему мнению, это противоречит Конституции. В Конституции прямо этот вопрос, конечно, не рассматривается, но, мне кажется, косвенно это все-таки запрещено. Это во-первых. Во-вторых, это как-то не очень гуманно и не демократично. Если уж мы согласились жить в рыночном обществе, то рублем надо заставлять.

Мы с Аркадием Владимировичем Дворковичем уже обсуждали этот момент и, мне кажется, согласились, что, во всяком случае для банков, с помощью рубля вопрос решается довольно просто. Достаточно попросить Центральный банк заставить создавать резервы те банки, которые выдали кредиты без обращения к кредитным историям, без сообщения о них в кредитное бюро, как для этих банков выдача таких кредитов станет невыгодной. То есть они не будут запрещены, но станут очень невыгодны и сколько-нибудь массовыми, очевидно, не будут. Это что касается обязательности и необязательности.

Теперь по поводу трех законопроектов, которые рассматриваются. Я действительно являюсь соавтором, во всяком случае "совносителем", одного из проектов. Я не обсуждал вопрос о судьбе этого проекта со своими соавторами в последнее время, но, мне кажется, мы его снимем, потому что тот проект закона, который предлагает Правительство, является очень существенным шагом вперед по сравнению с тем вариантом, который подготовила предыдущая рабочая группа.

Что мне кажется радикальным улучшением? Появление четко прописанного положения о центральном кредитном бюро. Мне всегда хотелось некоторой централизации. Причем эта централизация может проходить совсем не под эгидой Центрального банка в каком-то юридическом смысле. Достаточно, что в Центральном банке должно быть какое-то подразделение, которое будет иметь дело с информацией. Достаточно, чтобы был компьютер. Современные технологии кодирования информации позволяют обойтись без людей. Даже те программисты, которые будут работать с этим компьютером, могут при правильной организации дела в принципе не иметь доступа к содержащейся там информации.

Почему мне хотелось бы, чтобы было центральное кредитное бюро? Во-первых, потому что я не верю, что рынок может быстро создать кредитные бюро. Очень уж это дело невыгодное, в кредитные бюро надо вложить деньги — довольно значительные и надолго. Совершенно очевидно, что, пока львиная доля рынка не будет покрыта информацией кредитных бюро, обращаться за информацией в кредитные бюро на коммерческой основе бессмысленно.

Поэтому, мне кажется, на первом этапе есть смысл поручить это дело не Центральному банку, а компьютеру, который будет стоять в Центральном банке. И через некоторое время, когда накопится достаточное количество информации, вполне можно будет этот компьютер кому-то продать.

Второе опасение, которое связано у меня с вольными кредитными бюро. Давайте вспомним, что, когда началась эра вольных банков в России, появилось много организаций, которые называли себя банками, а достойны были совсем другого названия. Не дай Бог под названием кредитного бюро выйдет на рынок какой-нибудь жулик! Саботаж возможен абсолютно за бесценок. Заболевает глав-

ный компьютерщик данного кредитного бюро, и вы информацию не найдете ни-где и никогда.

Я бы чуть-чуть развил мысль, заложенную в том тексте, который сейчас подготавливает Правительство. Почему бы не копировать кредитные истории в центральном кредитном бюро? Копировать так, чтобы при нормальной работе кредитных бюро к этим копиям никто никогда не обращался. Только на случай саботажа или, может быть, какого-то несчастья, которое произойдет с компьютером в том или ином кредитном бюро. Это сделало бы систему кредитных историй несравненно более устойчивой.

Еще на первом этапе я, может быть, постарался бы сагитировать авторов правительственного варианта на какое-то короткое время немного расширить функции центрального кредитного бюро и позволить ему все-таки собирать любую информацию. Скажем, прямо написать в законе: первые два года любая информация, а потом уже только та, о которой говорится в законе. Мне кажется, дело ускорилось бы. Вопрос все-таки не такой принципиальный, чтобы с самого первого дня обязательно действовать только рыночными методами. Может быть, стоит потерпеть нерыночность два года с тем, чтобы потом рынок расцвел буйным цветом.

Но еще раз говорю: мне кажется, что предложенный проект близок к тому варианту, который можно было бы принять.

Е.В. Королева,
заместитель директора Департамента
банковского регулирования и надзора
Центрального банка Российской Федерации

Добрый день, уважаемые коллеги! Спасибо за приглашение принять участие в данной дискуссии. Я в своем выступлении останавливаюсь на нескольких аспектах данной проблемы и на той позиции, которая на сегодняшний момент поддерживается Центральным банком.

Мне хотелось бы отметить, что Банк России принимает активное участие в обсуждении различных законопроектов, которые представлены на обсуждение. По всем проектам мы высказывали свою позицию, свое мнение. В этой связи важно отметить, что все законопроекты в принципе имеют право на существование, поэтому мы, условно говоря, согласны на любую из тех моделей, которая могла бы быть предложена.

В ходе обсуждения отдельных законопроектов высказывались предложения, чтобы кредитное бюро было создано при Центральном банке или являлось неким его структурным подразделением. Однако мы не настаиваем на том, чтобы такое кредитное бюро создавалось при Центральном банке. Мы за множественность кредитных бюро и за то, чтобы те законопроекты, которые предлагаются нашему вниманию, были приняты и работали.

Тем не менее по вопросам, которые сегодня обсуждаются и которые звучали в выступлениях ряда докладчиков, мне бы хотелось сказать несколько слов.

В отношении позиции, связанной с тем, чтобы кредитам, информация о которых не проходит через кредитное бюро, присваивалась более высокая группа риска. На уровне закона это действительно весьма сложно прописать, но, с другой стороны, давайте посмотрим на ситуацию, которая на сегодняшний момент сложилась в Центральном банке в связи с оценкой рисков. И не только в Центральном банке, но и в мировой практике.

Сегодня мы отходим от формализованных критериев отнесения ссуды к той или иной группе риска. Отходим сознательно, поскольку совершенствование банковского надзора, в том числе внедрение различных методов, связанных с ориентацией именно на международно признанные подходы, подводит к тому, что мы должны от формализованных критериев перейти к методу мотивированного суждения.

В этом плане в Центральном банке как раз обсуждается позиция, связанная с переходом к мотивированному суждению, касающемуся оценки рисков, со стороны кредитной организации. В связи с этим любой кредит, который предоставляется банком, будет оцениваться по группе риска самостоятельно кредитной организацией. Прописать требование о том, что какой-либо кредит должен относиться к той или иной группе риска, будет сложно не только на уровне закона, но и на уровне нормативного акта Центрального банка.

Что бы мне еще хотелось отметить? Здесь затрагивались все болевые точки, которые на сегодняшний день широко обсуждаются. Но есть еще один вопрос, который тоже звучал, но, на мой взгляд, требует дополнительного обсуждения. Это вопрос, связанный с сохранностью той информации, которая попадает в кредитные бюро.

Приводились разные примеры того, что информация, поступающая в определенные базы данных, совершенно свободно обращается на рынке. Но есть и другие случаи. Посмотрите действующее банковское законодательство, в частности статью 26, согласно которой банкам запрещается распространять информацию о счетах и вкладах клиентов и, соответственно, об операциях по этим счетам. И на сегодня я не знаю случаев, чтобы на рынке можно было найти эту информацию в таком же свободном обращении, как информацию о номерах телефонов, адресах и так далее, то есть другие сведения, касающиеся общей информации о физических лицах.

Поэтому бояться того, что информация, которая попадет в кредитное бюро, станет открытой, на самом деле не нужно. Нужно создать механизм, который препятствовал бы свободному распространению этой информации и беспрепятственному ее хождению на рынке.

Например, законопроект, который разработан Минэкономразвития России и в разработке которого мы тоже принимали участие, предусматривает механизм надзора за кредитными бюро. И здесь важен еще один момент — чтобы по закону была ответственность кредитных бюро за ту информацию, которую они собирают и которую они распространяют.

Поэтому, мне кажется, не нужно бояться распространения этой информации, а следует просто еще раз посмотреть, каким образом обеспечить ответственность кредитных бюро за ту информацию, которой они владеют.

Еще один момент, на котором мне хотелось бы остановиться. Это вопрос об информации, которая в настоящее время могла бы собираться кредитными бюро и, соответственно, ими раскрываться.

Выскажу свою личную точку зрения по этому поводу. Дело в том, что любая информация, которая будет поступать в кредитное бюро, может рассматриваться под разными углами зрения. Действительно, с одной стороны, можно говорить о том, что чем больше информации, тем больше возможностей у потенциального кредитора принять решение о выдаче того или иного кредита потенциальному заемщику. Но, с другой стороны, если исходить из того варианта, который на сегодня уже вроде бы прописан, и предполагать, что эта информация все-таки пока предоставляется в большинстве своем кредитными организациями, то любое расширение круга организаций, которые обязаны были бы предоставлять эти данные в кредитное бюро, может просто привести к тому, что создание кредитных бюро будет растянуто по времени. И, естественно, те проблемы, которые на сегодня существуют и которые можно было бы решить с помощью создания кредитных бюро, будут так же отодвинуты по времени.

В этой связи мне хотелось бы еще отметить момент, опять же связанный с информацией, которая собирается и раскрывается. Если все-таки идти по пути того, что информация будет представляться исключительно в добровольном порядке, то кредитные бюро еще долго не будут созданы в том объеме и в таком виде, как нам хотелось бы. А это затрагивает очень важную проблему, связанную с развитием института кредитования, прежде всего кредитования физических лиц.

В настоящее время мы уже видим активность определенных банков в развитии потребительского кредитования. Но все эти банки подвергаются очень большой степени риска. Отсюда, естественно, повышенные процентные ставки, связанные с невозвратом таких кредитов. Поскольку то, что предоставляется на сегодняшний день, причем в ряде случаев предоставляется довольно-таки быстро и практически в автоматическом режиме, естественно, влечет за собой большой риск невозвратности такого кредита.

Поэтому пользователь информации, располагая необходимыми данными о потенциальных заемщиках, мог бы очень быстро принимать решение. И это не повлекло бы повышения цены кредита. Хотя, с другой стороны, можно говорить о том, что сбор информации и запрос ее в кредитное бюро тоже приведут к определенному повышению цены кредита. Тем не менее все-таки объем кредитования, который мог бы быть достигнут за счет этого, на самом деле мог бы быть как раз компенсирован за счет сохраняющихся процентных ставок, причем не высоких, как на сегодня на рынке потребительского кредитования, а более низких.

Поэтому можно говорить о том, что чем быстрее кредитные бюро заработают, тем быстрее ряд видов кредитования, которые на сегодняшний момент мало развиты, получат свое развитие. И прежде всего это, конечно же, касается рынка кредитования физических лиц, потому что рынок кредитования юридических лиц (в основном речь идет о крупных и средних заемщиках) на сегодняшний день в общем-то функционирует нормально.

Продолжая тему предоставления заемщиком информации банку, можно отметить разные способы стимулирования подачи информации, и надо отличать стимулирование от дестимулирования или фактически от администрирования. Можно, допустим, такие штрафы возложить на невыполняющих какие-то требования, что это будет равнозначно запрету или "обязаловке".

Я боюсь, что Павел Алексеевич Медведев при всей демократичности своего мышления в данном случае мыслит почему-то как администратор, говоря о том, что формула экономического стимулирования — подстегивание к тому, чтобы фактически была обязательная передача информации.

Есть очень много причин, по которым сегодня и банк, и заемщик могут воздерживаться от предоставления информации в связи с несовершенством системы охраны информации и со многими другими факторами. И вдруг мы их, так скажем, экономической дубиной принудим к обязательной передаче информации, еще не создав соответствующие условия.

Причем, с одной стороны, я говорю об этом, но, с другой стороны, вы знаете, я лицо заинтересованное в том, чтобы было как можно больше "обязаловки". Для вас, наверное, не секрет, что Ассоциация российских банков вместе с рядом ведущих банков уже создала кредитное бюро. И, конечно, если бы была некая "обязаловка", это было бы здорово. А если бы плюс к этому было бы еще единственное кредитное бюро — ну, это совсем здорово, потому что тогда у нас было бы достаточно эксклюзивное положение. Но мы все-таки придерживаемся следующей модели: ни в коем случае, тем более на нынешнем этапе развития, не должно быть обязательности подачи информации. Действительно, стимулы должны быть, то есть нужно показать, почему это выгодно, и не делать так, чтобы это было невыгодно и чтобы человек был бы уже просто обязан.

То же самое касается множественности и единственности. Слава Богу, многие наши коллеги в регионах не сидели и не ждали, когда наконец будет принят мудрый закон. В том же Санкт-Петербурге, в той же Самаре, в том же Саратове, в той же Москве уже делаются первые шаги. И пусть по времени они уже насчитывают год-два-три, но надо признать, что, наверное, это первые шаги, потому что даже сама ментальность у нас очень трудно в эту сторону поворачивается с учетом событий 1998 года, то есть кризиса доверия. Тем не менее движение происходит.

Другое дело — центральное бюро... Ну, слово "центральное" мне тоже не очень нравится, сразу получается какой-то особый приоритет. Но надо понимать, что, конечно, должно быть некое базовое кредитное бюро, имеющее характерные особенности центрального, куда стекалась бы информация, чтобы был обеспечен механизм сообщающихся сосудов. То есть кредитные бюро, которые уже есть и которые пусть в мини-масштабе, но функционируют, могли бы работать с более крупной по масштабу структурой, которая и может претендовать на роль, условно говоря, центрального бюро.

Поэтому я полагаю, что здесь нужно действовать, с одной стороны, очень аккуратно. Но, с другой стороны, нужно достаточно форсированно двигаться в законодательном направлении. Кстати, чем меньше будет запретов и какой-то рег-

ламентации, тем быстрее пойдет этот процесс, потому что любая детализация вызовет массу вопросов.

Тот законопроект, который мы обсуждаем, в определенной степени наше совместное детище — Ассоциации российских банков и Минэкономразвития. По крайней мере по многим позициям мы довольно плодотворно вместе работали и фактически выступаем сегодня совместно. Может быть, по каким-то нюансам у нас и были разногласия, но и то мы по ним, скажем так, уже договорились и имеем здесь консолидированную позицию.

Я думаю, что продвигать такой вариант законопроекта было бы вполне целесообразно. В то же время я хотел бы, чтобы мы имели в виду: нельзя ждать и уповать только на то, что, когда будет принят закон, тогда и начнется реальное развертывание института кредитных историй. И странно, что ни в проекте рекомендаций "круглого стола", ни в выступлениях этому не уделено внимание. А ведь сегодня как раз идет очень тщательная проработка того, в чем состоит логика кредитного бюро, которое было создано по инициативе банков и под эгидой Ассоциации российских банков, в частности того, что сами банки должны выработать регламент, форму и форматы взаимодействия, которые устроят сами банки и обеспечат максимум доверия банков друг другу.

Поэтому мы пошли на то, что первый шаг, с которого мы начали, это организация обмена информацией о физических лицах, негативной информацией, потому что в этой части никто не высказал сомнений.

В то же время, еще раз хочу напомнить, и в ряде наших региональных ассоциаций, под их эгидой и на их базе кредитные бюро уже созданы, функционируют и приносят существенную пользу. И опасаться того, что вдруг появится какой-то мошенник, который придет на этот рынок и сделает что-то очень плохое... Можно, конечно, перестраховываться от всяческих рисков, но они несколько эфемерны, потому что статус серьезного кредитного бюро будет иметь только та организация, с которой работают действительно серьезные держатели информации.

А так, в принципе, пускай мошенники собирают информацию и обмениваются ею между собой. Я думаю, они и сейчас занимаются этим. Наверняка у них есть некий прообраз того, что можно назвать "мошенническим кредитным бюро". Они есть уже во множестве и очень хорошо обмениваются между собой информацией. Только какое это имеет отношение к тому, что мы обсуждаем?

Я не хотел бы останавливаться на законопроекте подробно, чтобы не отнимать хлеб у вице-президента Ассоциации российских банков господина Емелина, который отвечает у нас за этот законопроект. Я хотел бы просто по ряду принципиальных позиций высказаться.

Обязательность — нет. Я имею в виду обязательность вхождения в кредитное бюро и обязательность подачи информации.

Соответственно, множественность — да. Множественность, а не единственность.

Информационная поддержка, организационная поддержка Центрального банка, безусловно, — да. Тем более что мы уже договорились об этом. Но зачем ему навязывать еще одну функцию, в которой, вообще говоря, в гораздо большей степени заинтересованы участники рынка. Регулятор — да. Он будет регулировать процесс в той степени, в какой это ему предписано законом, но не надо придумывать функцию отнесения к категориям рисков в случае, если ты не вошел в эту систему. Поэтому я думаю, что позиция Центрального банка очень мудрая, когда

его представители фактически говорят: создавайте систему, мы вас поддержим в той степени, в какой сможем.

Вот основные мои тезисы. Я надеюсь, что я их достаточно компактно довел до вашего сведения. А что касается самого законопроекта, то, я думаю, наша позиция будет еще более подробно высказана.

А.В. Емелин,
исполнительный вице-президент Ассоциации российских банков

Уважаемые дамы и господа! Гарегин Ашотович Тосунян задал в своем выступлении основные параметры, он осветил нашу позицию по главным вопросам. Я же хотел бы остановиться на тех вопросах, которые сегодня, может быть, еще не затрагивались, но в то же время являются достаточно существенными при принятии решения относительно концепции избираемого законопроекта.

Прежде всего это касается объекта кредитной истории. Здесь говорилось, что было бы целесообразно собирать как можно больше информации в рамках бюро кредитных историй, но мы не должны упускать из виду, что на данном этапе сама методика предоставления информации для формирования кредитных историй требует в том числе определенных технологических решений. В случае, если сейчас закрепить в качестве базового параметра то, что в бюро кредитных историй может передаваться информация из любого субъекта, предоставляющего не только финансовый кредит, не только заем, но и коммерческий кредит, то есть фактически информация по абсолютно любому договору, который предусматривает предоплату либо отсрочку платежа, мы получим практически неконтролируемый объем информации, который не сможет переварить не то что одно центральное, а даже двадцать одно нецентральное бюро. С учетом этого нам представляется все-таки более правильным на первом этапе ограничить ту информацию, которая концентрируется в бюро кредитных историй, сведениями о кредитных договорах и договорах займа. С одной стороны, это формирует достаточно широкий спектр потенциальных субъектов. Это, подчеркиваю, не только кредиты, не только банки, но и организации, предоставляющие займы даже на стандартных условиях. С другой стороны, это позволяет все-таки установить какие-то разумные рамки для сбора информации, но в то же время дает нам определенное время для разработки технологических решений функционирования этой системы, чтобы в дальнейшем (разумеется, все кредитные бюро будут в этом заинтересованы) как можно скорее перейти к привлечению максимально широкого объема информации.

Я абсолютно согласен с тем, что на Западе это играет важнейшую роль, в том числе при скоринге (при расчете рейтингов). Это касается и сотовых операторов, и даже оплаты коммунальных услуг. Но я боюсь, что на данном этапе, на стадии формирования это будет достаточно сложно.

Что касается бюро, создаваемых в рамках тех или иных организаций. Мне все-таки видится, что позиция Центрального банка (я здесь полностью поддерживаю Гарегина Ашотовича) более чем мудрая, потому что банки уже выразили готовность профинансировать создание этих бюро. Я думаю, опасения того, что вдруг мы не соберем достаточных средств для создания коммерческой системы

бюро кредитных историй или у клиентов этих бюро появятся какие-либо сомнения относительно безопасности информации, хранящейся в бюро, наверное, немного завышены. Поскольку ни для кого не секрет, что информацию из любого коммерческого банка или из ММВБ вы не достанете ни на каком рынке, ни на каком диске вы ее никогда не получите. В отличие от тех систем, которые так или иначе находятся в ведении государственных органов. И реестр собственности, и реестр автомобилей, и реестр квартир никакого отношения к коммерческим структурам не имеют, все эти базы данных ведут государственные структуры. Поэтому скорее здесь опасность прямо противоположная.

Далее. Мы полагаем, что целесообразно предоставить клиентам полную свободу в выборе кредитных бюро. В связи с этим мы считаем, что специализация бюро с точки зрения предоставления какой-то части информации, скажем, предоставление того или иного вида информации только в бюро при Центральном банке или в каком-либо другом созданном формате, будет не совсем корректной, поскольку принцип универсальности изначально должен быть заложен в эту систему. Мы должны предоставлять информацию и о физических, и о юридических лицах, и позитивную, и негативную, независимо от размера кредита, независимо от величины субъекта, который формирует эту историю. Любое кредитное бюро выбирает конкретный субъект формирования кредитной истории. Я думаю, что, будучи рыночными структурами, все они примут достаточно обоснованные, взвешенные решения. И нам не нужно тратить массу энергии и сил при внесении тех или иных изменений в законопроект, чтобы для них не было препятствий в том, какой выбор сделать.

В рамках совместной рабочей группы с Министерством экономического развития и торговли, о которой уже сказал Гарегин Ашотович, были действительно очень жаркие дискуссии и много времени было посвящено тому, должны ли быть отчеты, которые предоставляются кредитным бюро, платными, должна ли быть информация из центрального каталога платной или бесплатной. Наверное, целесообразно все-таки центральный каталог сделать бесплатным, поскольку он несет определенную ориентирующую функцию. С его помощью вы, как субъект кредитной истории, получаете возможность узнать, где хранится ваша история. И если еще на этой стадии будет платность, это, конечно, станет явным экономическим дестимулятором, от чего мы стараемся уйти.

С другой стороны, бюро кредитных историй, наверное, не должны ставить основной целью своей деятельности извлечение прибыли, поскольку это проект главным образом инфраструктурный. Это проект, который обеспечивает даже не столько интересы банков, как это кажется на первый взгляд, сколько ничуть не в меньшей степени интересы самих заемщиков. И по мере формирования кредитных историй потребуется очень небольшой период для того, чтобы истории стали представительными. После этого именно банк будет оценивать вас, как потенциального заемщика, с точки зрения вашего рейтинга. Поэтому чем больше информации будет у бюро кредитных историй о вас, как о заемщике, тем более адекватной будет оценка рисков банков, кстати, в рамках того же мотивированного суждения, не столько для того чтобы повысить вам ставку в случае, если вы имеете негативную кредитную историю, сколько для того чтобы понизить вам ставку, если ваша история позитивна. Если вы надежный заемщик, если банк в вас уверен, он при наличии системы мотивированного суждения практически волен оценить ваш кредит по минимальным рискам, и ни одна проверка этой мотивированно-

сти, которая будет в руках у Центрального банка, никогда не укорит банк в том, что решение принято недостаточно обоснованно.

Наконец, что касается ответственности за сохранность информации. В проекте, который представлен Министерством экономического развития и торговли содержится специальный блок поправок и к Кодексу об административных правонарушениях, и к Уголовному кодексу, который предусматривает ответственность за сохранность информации, хранящейся в бюро, за ее достоверность в той степени, в которой кредитное бюро контролирует эту достоверность. И вы знаете, что в проекте закреплена процедура проверки бюро кредитных историй той информации, которая ему предоставляется. В этой части, мне кажется, целесообразно будет на стадии рассмотрения проекта в Госдуме обсудить положение, касающееся возможности проверки информации в составе кредитных историй в государственных органах, располагающих такой информацией. Это касается, в частности, ИНН, это касается тех или иных формализованных данных.

Я хочу сразу упредить беспокойство, поскольку закон фиксирует закрытый перечень информации, содержащейся в кредитной истории. Здесь невозможна ситуация, когда запросы могут касаться абсолютно любой информации о физическом лице. Таким образом, угрозы сохранности строго личной информации здесь нет, есть четко формализованные параметры, по которым возможен запрос.

Таким образом, нам представляется, что тот вариант, который сейчас представлен Минэкономразвития на обсуждение ведомств и впоследствии, я думаю, будет внесен в Госдуму, является прекрасной базой для дальнейшей доработки законопроекта уже на стадии первого и второго чтения. Те мелкие вопросы, которые еще остались в рамках рабочей группы, думаю, выйдут на уровень Госдумы. Все они решаемы, это показал опыт последнего полугода работы. И даже уважаемый Павел Алексеевич Медведев признает, что сделан гигантский шаг вперед.

Вопрос о добровольности предоставления информации нужно обсуждать комплексно. Гарегин Ашотович Тосунян объяснил, что при обсуждении вопроса с банками мы исходили из того, что мы делаем так, как удобно банку. Банки согласны сейчас на добровольное предоставление негативной информации о физических лицах. Есть несколько вариантов решения. В принципе я абсолютно согласен с Центральным банком (и Гарегин Ашотович тоже сказал об этом): по логике системы чем быстрее будет введена обязательность, тем быстрее она заработает. А чем быстрее она заработает, тем потенциально это будет выгоднее заемщикам.

С другой стороны, мы полагаем, что жесткое закрепление обязательности с 1 января 2005 года, наверное, может быть не совсем адекватно воспринято рынком, чего тоже не хотелось бы. Поэтому я считаю, что это вопрос очень тонкий, и возможна постепенность или поэтапность введения обязательности по отдельным разделам. Таким образом можно решить этот вопрос.

В.Г. Киевский,
первый вице-президент Ассоциации банков "Россия"

Уважаемые господа! Я хотел бы обратить внимание на некоторые вопросы, которые, на мой взгляд, должен отражать законопроект. Это прежде всего вопро-

сы, касающиеся либерального пути создания кредитных бюро. Это должна быть главная конституционная линия данного закона. Вопросы, связанные с множественностью кредитных бюро, с центральным каталогом можно прописывать, а можно и не прописывать. Здесь мне импонирует точка зрения сенатора Провкина: есть необходимость — можно создавать, нет необходимости — можно пока обойтись и без центрального архивного каталога.

Вторая составляющая кредитного бюро — не менее важная. Здесь обсуждается вопрос обязательного или необязательного предоставления информации. Мне думается, если будет жестко записано: "добровольная подача сведений", национальное кредитное бюро как таковое не состоится. Может быть, следует продумать вопросы, связанные с экономическим принуждением предоставления таких сведений. И это может быть одним из путей решения данной проблемы.

Третья позиция, на которую я хотел бы обратить ваше внимание, связана с вопросами информации. В этой и в других аудиториях говорилось о том, насколько надежна у нас система. Никто, мол, не получит сведений. Но, видите ли, у нас в стране, по сути дела, "день открытых дверей" с точки зрения получения информации. Есть "эффект Тверского бульвара", когда едешь на машине и тебе дают любую информацию прямо в кабину. Я боюсь перечислять, какую. Любую! Поэтому здесь нужно продумать вопросы сохранности информации и доверия.

Создание кредитных бюро в нашей стране, на мой взгляд, экономически незрело. Организационная сторона дела — это второй вопрос. Рынок корпоративных клиентов банка в принципе поделен, и он сужен. А в настоящее время бурно развивается потребительское кредитование. И заинтересованность каждого банка заключается в том, чтобы минимизировать риски. А это прямой путь к созданию института кредитных историй.

Вообще-то Ассоциация банков "Россия" уже год назад выделила, по сути дела, две данности. Первая данность — правовое поле, существующее в России, не запрещает создание кредитного бюро без закона о кредитном бюро. Кстати, наша делегация была в Германии. Там нет закона о кредитных бюро. И ШУФА работает без закона о кредитных бюро. Там работает комплекс законов — три или четыре закона, которые непосредственно связаны с этим.

Вторая данность — это наличие доброй воли банкиров, которые выразили желание создать кредитные бюро. И мы в рамках межбанковской расчетной системы создали кредитное бюро. В межбанковскую расчетную систему входит около 130 банков. В настоящее время идет интенсивное вступление в бюро кредитных историй и не членов межбанковской расчетной системы. Я их называю средне-крупными российскими банками.

Визит в Висбаден показал, что на Западе много партнеров, которые хотели бы выйти на кредитный рынок России. Партнеры разные, с разными целями, но у всех одна конечная цель — рынок кредитных бюро. Это прежде всего вопросы бизнеса. Однако различные иностранные партнеры к этому подходят по-разному. Нам импонирует точка зрения ШУФА, которая не считает, что в ближайшие два-три года это будет прибыльный бизнес, в отличие от многих других западных партнеров по созданию кредитных бюро. В настоящее время мы ведем консультации по этому вопросу. И скорее всего расширим деятельность действующего кредитного бюро в рамках межбанковской расчетной системы. С участием и других партнеров, в том числе иностранных.

Я сразу хочу сказать, что законопроект, который предложен Правительством, хороший, нам он нравится. И мы уже работаем... Правда, мы не называем то, что мы создали, кредитным бюро. У нас это называется информационным центром. Мы уже несколько лет помогаем банкам. Я думаю, с учетом того, что банки работают на коммерческой основе, они пользуются этой информацией. Мы создали Центр по правонарушениям в области платежных карт. Отлавливаем в Петербурге все подделки, овердрафты. Наверное, все-таки это нужно. Конечно, кредитного бюро как такового нет, потому что нет согласия заемщиков. Поэтому я хотел бы сразу высказаться по законопроекту Правительства с учетом опыта нашей работы, того, что у нас вот уже в течение нескольких лет существует.

Во-первых, ограничение: центральное бюро — это свыше ста человек при Центральном банке. Наверное, какой-то центральный орган должен быть. Но сто человек — это не тот критерий. Мне кажется, здесь должно быть регулирование. Следует определить какой-то уровень заимствования, информация о котором должна быть в Центральном банке. Кроме того, все-таки надо определить уполномоченный орган государственного надзора за деятельностью кредитного бюро. Нам кажется логичным, если это будет Центральный банк Российской Федерации. Поскольку по этому законопроекту центральный каталог находится в Банке России, было бы логично в Банке России иметь и орган госнадзора. Хотя я понимаю, что Банк России этого не хочет. Но практика показывает, что Банк России сегодня имеет достаточный опыт работы. Возьмем даже ситуацию с аудиторами. После того как их передали Минфину, прежнего контроля уже больше нет. Мне кажется, что Банк России мог бы выполнять эту функцию. Это наше мнение.

Далее. На наш взгляд, должно быть указание на то, что титульная часть кредитных историй должна быть открыта. С точки зрения того, брать за это деньги или не брать. И каждое кредитное бюро должно быть обязано публиковать реестр кредитных историй, хранящихся в их базе. В таком случае будут учтены права субъекта на бесплатный доступ к той информации, где хранится его кредитная история. Более того, в дальнейшем могут появиться частные сводные каталоги. Или эту функцию могут впоследствии взять на себя ассоциации кредитных бюро, а не государственные организации. То есть возможен такой эволюционный путь развития.

Также хотелось бы знать, какие будут предъявлены требования по защите информации. Мне кажется, должны быть установлены конкретные требования по защите информации прямо в законе. Выполнение этих требований очень важно с точки зрения реализации и организации работы кредитного бюро.

Хотя господин Емелин здесь говорил, что на первом этапе только банки должны быть пользователями кредитной информации, мы считаем, что должны быть и другие пользователи. В законе нельзя это ограничивать, пусть членами кредитного бюро будут и другие организации: страховые, инвестиционные компании, торговые сети, операторы мобильной связи и компании по коммунальному обслуживанию. Тут все боятся, что с таким потоком информации нельзя будет справиться. Хочу сказать вам по опыту работы: банки запрашивают самую разную информацию. Проблема не в том, что много информации и мы не сможем ее переработать,

а в том, что у нас мало учетов, что мы не можем ее собрать. Есть ограничения на эту информацию, и основная проблема заключается в том, чтобы создавать новые учеты, которыми бы банки с удовольствием пользовались.

Поэтому, если сейчас в законе написать, что это будут только бюро кредитных историй, я боюсь, бюро будет это тяжело выдержать. Не будет экономической окупаемости. Тем более, если мы сегодня примем закон о кредитных бюро, реально банки смогут пользоваться информацией только года через два, наверное. Потому что в течение двух лет будет происходить накопление информации, и только потом можно будет уже получать эту информацию. Если говорить о физических лицах, то сколько там человек получает кредитов? Один кредит в год, может быть, и все. И когда он снова придет еще за кредитом?

Я считаю, что прямо в законе нужно предусмотреть подписание контракта между кредитным бюро, заимодавцами и прочими юридическими лицами и в дальнейшем предоставлять информацию только этим лицам на основании договора. Также необходимо включить в этот договор (что очень важно) пункт о регулярном обновлении информации. Если не будет регулярно обновляться информация, то смысла в этой информации нет. А если мы не обяжем это делать, не напишем об этом в договоре, то этого не будет.

И все-таки я считаю, что в качестве стимула Центральному банку целесообразно было бы каким-то образом учесть это в своих нормативных документах: если банк работает с кредитными бюро, у него есть пути и методы, как получать эту информацию. Пусть на добровольной основе, пусть путем включения в договор о займе. И тогда человек, который придет за кредитом, все равно подпишется под этим. Все-таки это должно учитываться при оценке деятельности банка.

Д.И. Бедняков,
*член Комитета Совета Федерации
по правовым и судебным вопросам*

Чем больше я слушаю сегодняшнюю дискуссию, тем больше у меня возникает сомнений в целесообразности принятия такого закона. Совершенно понятно, для кого этот закон делается — для коммерческих банков, которые заинтересованы в снижении своих рисков. Но в связи с этим возникает вопрос: а чем коммерческие банки лучше простых заимодавцев, которые тоже предоставляют займы участникам гражданского оборота? Почему этот сектор взаимоотношений между заемщиками и заимодавцами не будет учитываться и не будет регистрироваться бюро кредитных историй?

Если продолжать эту тему, то, естественно, мы должны вспомнить о заказчиках, которые тоже обманывают подрядчиков, о перевозчиках, которые не довозят груз, об экспедиторах, которые не выполняют своих обязательств, и так далее. То есть мы возвращаемся к изначальному толкованию понятия "кредитор", которое есть сегодня в гражданском праве. Не только банк как кредитная организация, но и кредитор (а это любое лицо) имеет право требовать от другого лица выполнения каких-либо обязательств.

Поэтому, если мы сегодня сделаем шаг на пути к созданию бюро кредитных историй, то объективно (и жизнь наверняка именно по этому сценарию будет развиваться) эта сфера, сфера контроля, будет охватывать все более широкие секторы экономики и взаимоотношений между людьми — между юридическими лицами и между гражданами. Это первое опасение.

Второе. Если возвращаться к концепции этого законопроекта, то, конечно, уважаемые коллеги, с точки зрения гражданских правоотношений и с точки зрения конституционных прав и свобод с учетом (как здесь отмечалось) расширения сектора потребительских взаимоотношений по выдаче потребительских кредитов нельзя собирать информацию о гражданах, о личной жизни граждан без их согласия. Объективно так или иначе сбор такой информации будет связан с личной жизнью граждан — это факт бесспорный. Поэтому ни о какой обязательности не может быть и речи. Речь может идти только о добровольности.

Далее. Я считаю, не дай Бог, если государство хоть как-то будет участвовать в этом процессе. С моей точки зрения, возможно только саморегулирование. Если это нужно банкам для снижения рисков, пусть создают кредитные бюро или бюро кредитных историй. Нужно каким-то другим ассоциациям — ассоциациям перевозчиков или каким-нибудь еще участникам гражданского оборота — собирать информацию о своих потенциальных клиентах, об их надежности и прочем, ради Бога, пусть собирают с их согласия и сами регулируют этот процесс.

Единственное, что с моей точки зрения и с точки зрения гражданского права требует государственного регулирования, — это неисполнение обязательств. Вот учет неисполненных обязательств может быть предметом вмешательства со стороны государства. Почему нельзя учитывать обязательства до тех пор, пока они не исполнены? Потому, что гражданское право исходит из принципа добросовестности и разумности в гражданских правоотношениях. Если заключен кредитный договор, никто не может подозревать заемщика в том, что он может не вернуть кредита. Но как только заемщик не вернул заемных средств, как только не вернул деньги или не исполнил обязательства, государство в лице третейского суда, в лице обычного суда может потребовать исполнения обязательств, если это предусмотрено договором.

Поэтому, с моей точки зрения, если создавать какой-то законопроект, который предусматривал бы возможность сбора информации, то речь должна идти только об узком сегменте — о неисполненных обязательствах, о нарушенных обязательствах, потому что только с этого момента у государства появляется моральное, фактическое и всякое другое публичное право и основание для вмешательства в личную жизнь.

В.И. Малеев,
генеральный директор некоммерческого партнерства
"Национальное кредитное бюро"

Предыдущий оратор меня опередил. Я хотел сконцентрировать внимание присутствующих на проблеме механизма раскрытия информации. Во всех представленных законопроектах речь идет о добровольном раскрытии информации.

Прекрасно. Но когда заемщик оформляет кредит неизвестно, какова будет судьба этого кредита. Поэтому одна категория заемщиков по тем или иным причинам может дать согласие на раскрытие, на передачу в будущем информации в бюро кредитных историй по мере исполнения кредита, а другая — по каким-то мотивам может и не дать. Мы по крайней мере не видим механизмов, чтобы законодательно обязывать заемщиков раскрывать информацию.

Вопрос в том, что должна существовать положительная мотивация раскрытия информации. Первый принцип добровольности — мотивация раскрытия. Мотивом к раскрытию положительной кредитной истории могут быть не только какие-то преференции коммерческих банков. Это могут быть преференции, которые устанавливают страховые компании. Это могут быть и потребности работодателей, которые хотели бы при приеме на работу оценивать качества человека, как заемщика. Поэтому должен быть принцип добровольности раскрытия информации, и мотивация этого раскрытия должна все-таки остаться за кадром этого законопроекта.

На мой взгляд, принципиально то (и с этого начиналась разработка концепции первоначального законопроекта), что нужно сконцентрироваться или по крайней мере сделать акцент в последней версии законопроекта Минэкономки на обязательности раскрытия негативной информации. Ведь неисполнение обязательств по кредитному договору — это еще не последняя стадия. Когда идет обмен информацией между заемщиками о неисполнении обязательств — это досудебная стадия, еще нет решения суда, еще не поставлена точка в споре между заемщиком и кредитором. И поэтому характер обмена информацией может носить полужакрытый характер. Но в принципе обмен негативной информацией должен быть в будущем обязательным. Какие механизмы должны быть здесь созданы, сложно сказать. Это может быть построено на взаимодействии, то есть обязательность при подаче иска в арбитражный суд необходимо как бы подкреплять тем, что прежде эта информация была передана в бюро кредитных историй. Либо должны существовать какие-то другие механизмы.

Но вопрос в том, что негативная информация должна обязательно раскрываться и раскрытие этой информации не может являться нарушением ни личной, ни персональной тайны. Это факт, потому что наличие такой скрытой информации — потенциальная угроза другим кредиторам. И раскрывать эту информацию — в интересах всего бизнес-сообщества.

Поэтому, на наш взгляд, все остальные детали, механизмы законопроекта это, в общем-то, второстепенно — рынок сам выстроит механизмы, кредиторы сами найдут лучшие схемы обмена. Мне кажется, что излишне некоторые надстройки над несостоявшимся рынком кредитных бюро устанавливать законодательно.

Положительная информация должна раскрываться добровольно (это принцип добровольности), а негативная информация должна раскрываться в обязательном порядке. Эти два принципа должны существовать в этом законопроекте. Мы уже три года пытаемся наладить обмен информацией и первое, что нам говорят руководители коммерческих банков: да, мы согласны обмениваться негативной информацией. Но далее юристы этих банков нам говорят, что нормы законодательства, касающиеся банковской тайны, делают ничтожной запись в кредитном договоре, в которой заемщик дает свое согласие. Поэтому законопроект должен изменить нормы закона о банковской деятельности, а далее рынок все поставит на свои места. А защита информации — это, в общем-то, отношения заем-

щика и кредитного бюро. И у заемщика должно быть право на обращение в суд, если он почувствует, что его информация куда-то уплыла. И должны будут существовать экономические санкции против кредитного бюро.

С.Г. Бурундуков,
генеральный директор ЗАО "Самарское кредитное бюро"

Уважаемые дамы и господа, коллеги! Я очень благодарен за возможность услышать столь полезные мнения. Особая благодарность организаторам этого "круглого стола" за то, что эта тема выносится на обсуждение. Действительно, как многие сказали, насущная потребность, необходимость такого обсуждения давно назрела.

Я представляю структуру, которая пошла опытным путем и уже полгода работает в реальном режиме информационного обмена с использованием программных средств, которые мы самостоятельно разработали. Если есть какие-то вопросы относительно деятельности "Самарского кредитного бюро", я хотел бы их услышать.

Несколько слов в порядке общей информации. В наше сообщество входит 11 банков Самарской области. Как я сказал, уже шесть месяцев идет реальный обмен информацией. Мы работаем в существующем правовом поле, то есть информация выдается с согласия заемщика. По сути, мы оставляем за заемщиком право решать, предоставлять ли информацию. Например, информация чувствительного характера у нас не предоставляется в кредитное бюро, предоставляются только сведения, которые не составляют коммерческой тайны.

Мы как бы на микроуровне прошли тот процесс определения требований к идеальному законодательству, которые по сути дела, уже прозвучали в выступлениях предыдущих докладчиков. Я могу обозначить их крупными мазками.

Первое — то, что вообще нужен закон и нужна регламентация раскрытия тех сведений, которые необходимы для управления кредитными рисками со стороны банков (для этого и нужен закон). При этом весьма желательно было бы определить на законодательном уровне минимальный и максимальный объем информации, которая может или должна передаваться, состав этой информации и требования по ее защите.

Мы также выступаем против жесткого регулирования деятельности кредитного бюро, в частности по форме и содержанию кредитной истории, что ограничило бы качество информационного продукта и возможность здоровой конкуренции на рынке.

Мы также поддерживаем позицию выступавших за то, чтобы деятельность кредитных бюро охватывала как физические так и юридические лица, особенно представителей малого и среднего бизнеса, поскольку здесь заметен большой потенциал для развития и, естественно, кредитование в малом масштабе требует механизмов управления этими рисками.

Также нужно определение требований и вообще четкое определение кредиторов — источников информации, поскольку таковыми являются не только кредитные организации. Опыт западных кредитных бюро свидетельствует о том, что в

кредитные истории поступают сведения не только от банков, но и от операторов сотовой связи, от страховых, лизинговых компаний и так далее.

Желательно определить способы и формы взаимодействия региональных бюро кредитных историй между собой и с центральным бюро, если оно будет создано.

Пользование услугами бюро кредитных историй должно быть удобным для всех пользователей системы и не создавать дополнительных препятствий.

Параллельно с принятием закона необходимо урегулировать правовые вопросы, связанные с банковской, коммерческой и личной тайной, а Центральному банку — предусмотреть определенную мотивацию отнесения кредитов к разным группам риска.

Должна быть ответственность участников системы бюро кредитных историй за недостоверность информации, за нарушение режима защиты и сохранности информации. Как вариант можно также предусмотреть регулирование и контроль деятельности кредитных бюро путем создания некой саморегулируемой ассоциации данных бюро.

С точки зрения управления и организации кредитных бюро, наверное, стоило бы также подчеркнуть, что, да, это потенциально высокоприбыльный бизнес, но на первых этапах он не приносит прибыли, и к этому надо быть готовым, что он будет работать в течение двух-трех лет, прежде чем выйдет на уровень самоокупаемости.

Ричард Хейнсворт,
генеральный директор рейтингового агентства "Рус-Рейтинг"

Спасибо, что дали мне возможность выступить.

Я хотел бы поделиться с присутствующими некоторыми соображениями: после прошлогоднего обсуждения данной темы именно в этом здании, я рассмотрел возможность создания кредитного бюро на основании рейтингового агентства, которое я создал, и которое сейчас веду.

Дело в том, что в данном законопроекте я не вижу того, о чем было сказано сегодня — возможности создания кредитного бюро, которое будет вести долгосрочную деятельность на основании самофинансирования.

Мне кажется, есть три момента, на которых следует остановиться.

Первое. Существует четыре категории, связанные с кредитным бюро. Во-первых, объекты, по которым подается информация, то есть в данный момент мы говорим о населении. Во-вторых, банки, которые собирают информацию (или владеют ею) и которые предоставляют эту информацию кредитному бюро. В-третьих, также банки, но банки-пользователи, то есть те, которые готовы покупать эту информацию для своей экономической выгоды: для уменьшения риска, для того, чтобы знать, всегда ли заемщик возвращал деньги или нет. Четвертая категория, о которой сегодня очень мало было сказано, — это именно те конторы, которые ведут кредитную историю, то есть предприниматели, которые пытаются получить выгоду от ведения коммерческого бюро. Мне кажется, здесь очень мало было уделено внимания именно этой категории, но без внимания к ней не будет никакого

кредитного бюро. Будут созданы некие структуры, которые будут действовать, скажем, два-три года, но если у предпринимателя нет желания заниматься этим бизнесом, то он рухнет.

Здесь есть моменты опасности и риска для предпринимателя. Предположим, что предприниматель предоставляет отчет, отчет покупается у него за какую-то сумму, потом банк не получает возврата средств. Кредитное бюро обязано расплачиваться за его ошибки или нет? То есть, предположим, он предоставляет информацию, которая оказалась неверной, а кто тогда виноват — тот, кто передал ее или тот, кто предоставил информацию вначале? Мы говорим о том, что эта информация как будто вливается в одну бочку и потом ее вытаскивают при любой ситуации. Я далек от этого, но как аналитик знаю, что существует море информации и использовать эту информацию, найти взаимосвязь между двумя данными, которые расположены, может быть, в разных бочках, очень трудно. Это интеллектуальный, творческий процесс. А если я не знал о том, что какая-то информация где-то существует, и не включил эту информацию в свой отчет, я виноват за неверное заключение или нет? В законопроекте ничего не говорится об этом.

Следующий момент. Мне кажется, все, кто обсуждал вопрос о создании кредитного бюро, не думали об экономической стороне этого дела. Создание кредитного бюро является общественным товаром. Скажем, как строительство дорог. Строить дороги очень дорого, и никто не будет строить дорогу только для себя. Также экономически нецелесообразно строить дорогу не известно для кого. Но когда дорога между городом и поселком построена, то экономический эффект и для города, и для поселка — это самое лучшее. Сегодня было повторено несколько раз, что кредитные бюро нужны. Для всех очевидно, что при существовании кредитных бюро будет хорошо для экономики в целом. На самом деле выгода для каждого индивидуального участника этого процесса очень мала. То есть для сообщества выгода большая, а для каждого индивидуала, в том числе предпринимателя, очень мала. Поэтому вопрос для закона и для государства: каким образом государство может предоставить возможность участвовать в той большой выгоде, которую получает сообщество, именно предпринимателю, который будет заниматься этим, который рискнет своим капиталом? Об этом взаимоотношении не было сказано, то есть о том, каким образом предприниматель может участвовать в этой выгоде.

Третий момент. Мне кажется, закон должен отражать не только взаимоотношения и права каждого конкретного участника, то есть банкиров, населения, управляющих, но и должен также давать возможность создания кредитного бюро. Я боюсь, что будет создан закон, который будет настолько учитывать все компромиссы, что тогда не будет никакого кредитного бюро, потому что закон станет настолько сложным, что невозможно будет претворить его в жизнь. Закон должен быть максимально прост и должен говорить об ответственности перед законом, которую несет каждый из участников процесса. Например, банк имеет информацию о заемщике и не предоставляет эту информацию кредитному бюро, а потом этот заемщик повторно не выполняет обязательства. Полагаю, первый банк, который об этом знал, но не сообщил, тоже ответствен перед банком, который пострадал во второй раз. Думаю, здесь принуждение возможно.

О.И. Лаврушин,
*заведующий кафедрой банковского дела Финансовой академии
при Правительстве Российской Федерации*

Спасибо за предоставленную возможность высказаться. Я в общем-то доволен, что мы наконец подошли к завершению обсуждения. Мне кажется, у нас складывается единое мнение о необходимости этого закона. И то, что один из участников выразил сомнение в его целесообразности, — лишь сомнение относительно некоторых частей этого закона, а не закона в целом.

Действительно, этот вопрос имеет принципиальное значение для банковской системы. Кредитное бюро — это элемент банковской инфраструктуры. К сожалению, именно эта проблема наиболее запущена, но, думается, без ее решения банковская система плодотворно, успешно развиваться просто не может. Я утверждаю, что этот закон выгоден для всех — для общества, что совершенно естественно, для вкладчиков, для отдельных субъектов, потому что для них это не только моральное подтверждение своего места в обществе, но и экономическая сторона дела. Если человек честен, если он выполняет взятые обязательства, то это ему становится выгодным: он получает кредит, ему предоставляются гораздо меньшая процентная ставка, другие выгодные условия. Поэтому нельзя относить это только к некоторым, отдельным субъектам взаимоотношений.

Еще одно. Конечно, настораживают вопросы о методике, об организации работы самого кредитного бюро при множестве кредитных бюро, которое действительно должно состояться. Тем не менее работа должна быть достаточно прозрачной. Здесь роль Ассоциации российских банков, прямо заинтересованной в этом процессе, Центрального банка должна быть достаточно существенной.

Мне кажется, мы все здесь высказались за необходимость сбора данных именно о кредитах. Потому что кредитор — это не любое лицо, которое обладает правом требования. Такое юридическое толкование не соотнобразуется с некоторыми экономическими вещами и терминологией. Когда мы говорим о кредиторе, то прежде всего имеем дело с кредитом, а не с теми лицами, которые имеют право требовать. Но это дискуссионный вопрос, к нему в ближайшее время мы, наверное, вернемся. Но из этого и исходит необходимость сбора информации не только по банкам, заемщикам, как по участникам кредитных отношений, но и по другим субъектам. Поэтому я пока выступаю за необходимость ограничения деятельности кредитного бюро — именно деятельности, связанной с кредитным договором и договором займа.

Я горячий сторонник того, чтобы институт кредитных бюро наконец состоялся в России. Я полностью удовлетворен тем, что и Центральный банк, и все ассоциации едины в этом нашем порыве.

А.М. Чирков,
президент ООО "Информационно-рейтинговое агентство"

Я постараюсь быть кратким. Хочу озвучить только несколько вопросов, которые связаны с функционированием кредитного бюро в практическом плане.

Первый аспект, который должен быть отражен в законе, — это принципы взаимоотношений кредитного бюро с потребляющими его информацию структурами. Только на основе договора между этими структурами с четким определени-

ем ответственности возможно функционирование кредитного бюро. Только в случае распределения ответственности между кредитным бюро и кредитующей организацией за передачу информации, за то, как часто и в каком объеме она передается, кредитное бюро может функционировать.

Второй вопрос, на который я хотел бы обратить внимание и который практически не нашел отражения ни в одном из законопроектов, — это взаимоотношения кредитного бюро с государственными структурами. По линии Министерства внутренних дел произошло довольно значительное накопление информации об утерянных паспортах. Так как кредитные бюро должны обслуживать в основном потребительские кредиты, желательно, чтобы кредитные организации, кредитные бюро могли обратиться в государственные структуры для того, чтобы получать информацию о недобросовестных государственных документах. В этом случае кредитное бюро может предоставлять банкам и другим структурам эту информацию, которая необходима для их функционирования.

Это два основных вопроса, на которые я хотел бы обратить внимание.

И третий вопрос, связанный с кредитными бюро. Это создание инфраструктуры. Ведь невозможно существование кредитного бюро без инфраструктуры. Инфраструктура требует своевременных капиталовложений, а также значительных средств на ее поддержание. Это наиболее важный аспект функционирования кредитного бюро на данном этапе.

С.А. Васильев,
*председатель Комитета Совета Федерации
по финансовым рынкам и денежному обращению*

Я хочу поблагодарить всех участников. Заседание было очень содержательным и динамичным. Мы даже практически уложились в то время, которое планировалось. Мне кажется, с одной стороны, у нас уже в значительной степени есть консенсус и у Правительства, и у Госдумы, и у Совета Федерации, и у специалистов банковского сообщества относительно того, что это необходимо делать и как это делать. С другой стороны, мы, видимо, еще не до конца понимаем, как эта система будет работать. Закон принимаем, а как все это будет действовать... Так часто бывает: когда нет практики, всегда очень сложно что-то делать.

В связи с этим у меня такой призыв к разработчикам, к тем, кто работает над этим законом: все-таки сделать его максимально гибким изначально, чтобы потом он не стал оковами для развивающихся кредитных бюро. И совершенно очевидно, что этот закон нам придется долго править. Видимо, после того, как мы его примем по результатам деятельности кредитных бюро.

Мне кажется, очень серьезны замечания Дмитрия Ивановича Беднякова относительно вписывания бюро в конструкцию гражданского законодательства, связи этих проблем с базовыми правами граждан. Возможно, экономисты не до конца понимают, не до конца оценивают глубину вторжения в гражданское законодательство.

И мне понравилось выступление Ричарда Хейнсворта, который, можно сказать, вылил на нас ушат холодной воды, чтобы мы не были такими уж оптимистами.

Я думаю, у нас еще будет возможность обсудить конкретные проблемы.

Еще раз всем спасибо. Я призываю вас: если есть замечания по рекомендациям, пожалуйста, присылайте их в наш комитет.

РЕКОМЕНДАЦИИ
по итогам работы "круглого стола" на тему
**"Кредитные бюро в России:
законодательное обеспечение и перспективы развития"**

24 февраля 2004 года

Важнейшим приоритетом государственной социально-экономической политики является ускоренное экономическое развитие страны. Одним из ключевых условий реализации имеющегося потенциала экономического развития является расширение банковского кредитования.

По состоянию на начало 2004 года соотношение активов банковского сектора с ВВП оценивается в 41,8 процента (против 34,9 процента на 1 января 2002), капитала — 6,1 процента (против 5 процентов), кредитов, предоставленных не-финансовым предприятиям и организациям, — 18 процентов (против 13,6 процента).

Развитие банковского кредитования и в целом повышение роли банковского сектора в экономике входит в число стратегических задач государства. Динамика решения задач по развитию банковского сектора будет в значительной степени зависеть от состояния правовой среды.

В институциональном плане банки играют главную роль в системе финансового посредничества, превосходя всех остальных финансовых посредников по экономическому потенциалу. Вместе с тем уровень защиты прав кредиторов, чьи требования обеспечены залогом, не отвечает международно признанным представлениям. Не в полной мере реализованы задачи укрепления правовой базы развития конкуренции на рынке банковских услуг, не принят закон, регламентирующий деятельность кредитных бюро.

Рассматриваемая в Правительстве Российской Федерации Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на 2004 год и на период до 2008 года предусматривает возрастание роли ипотечного кредитования, кредитования среднего и малого бизнеса, а также потребительского кредитования, что в значительной степени повышает значимость получения информации о добросовестном исполнении заемщиками обязательств перед банками.

Реализация стратегии приобретает особое значение для налаживания прозрачных кредитных отношений и построения современной кредитнооснованной экономики. Накопление и использование кредитных историй должно позволить значительно расширить кредитование экономики в целом и в первую очередь придать импульс развитию потребительского, ипотечного кредитования, а также кредитования малого бизнеса. То есть тех видов кредитования, при которых сложно оценить кредитоспособность заемщика по данным, раскрываемым заемщиком в момент обращения за кредитом. Информация о кредитной истории заемщика хотя и является существенной при принятии банком решения о выдаче кредита, тем не менее не решает вопрос в целом и при рассмотрении заявки на кредит будет рассматриваться банком наравне с другой информацией, необходимой ему для принятия решения. При этом значимость наличия достоверной кре-

дитной истории, получаемой банком в кредитном бюро, для разных категорий заемщиков различна.

Особую категорию заемщиков составляет малый и средний бизнес. Для предприятий этого класса характерно наличие небольшого количества активов, состав и оценка которых затрудняет принятие их банком-кредитором в качестве обеспечения запрашиваемого кредита. Они имеют короткую деловую репутацию, редко когда имеют кредитную историю в силу сложности получения кредита и зачастую нуждаются в кредитовании непосредственно с момента своего создания.

Кредитование физических лиц также имеет свои характерные особенности. В настоящий момент обращение за потребительским кредитом, как правило, в значительной степени предопределено товаром или продавцом, а также инициативой банка. Сбор информации и оформление документов для получения кредита (в случае его "несвязанности" с конкретным товаром) представляет существенную проблему.

Таким образом, информация о кредитной истории предприятий малого и среднего бизнеса (включая индивидуальных предпринимателей) и физических лиц будет наиболее востребована банками, осуществляющими или планирующими осуществлять кредитование указанных категорий заемщиков. Из этого следует потенциальная заинтересованность их в формировании системы кредитных бюро с целью получения такой информации для оценки и снижения кредитных рисков, повышения эффективности своей работы.

Для реализации этих задач необходимо создать условия для конкурентной работы уже действующих и вновь создаваемых бюро кредитных историй на коммерческой основе и определить правила их функционирования при обязательном обеспечении прав субъекта кредитной истории (как юридического, так и физического лица). Основными целями законодательства в данной области должны стать:

- законодательное обеспечение системы раскрытия информации, характеризующей исполнение заемщиками своих обязательств перед кредиторами (бюро кредитных историй);

- гарантирование прав добросовестных плательщиков на защиту информации и невмешательство в их частную жизнь;

- определение понятия и состава кредитной истории;

- определение правил доступа к такой информации специализированных организаций — кредитных бюро;

- создание и определение условий для формирования, обработки, хранения и раскрытия специализированными организациями такой информации;

- регулирование использования такой информации третьими лицами;

- особенности создания, функционирования и ликвидации бюро кредитных историй;

- взаимодействие кредиторов, заемщиков, кредитных бюро и профессиональных объединений бюро кредитных историй, органов государственной власти;

- ответственность за нанесение ущерба и санкции за нарушение закона;

- перечень регулирующих органов и их полномочий.

Участники "круглого стола" отмечают, что в настоящее время для рассмотрения в Федеральном Собрании Российской Федерации представлены три альтернативных проекта федеральных законов — "О Федеральном бюро кредитных историй", "О бюро кредитных историй", "О кредитных историях". При этом прави-

тельственный вариант, вобравший в себя наибольшее число мнений, наиболее полно отражает нормы законодательного обеспечения регулирования раскрытия и движения кредитной и персональной информации.

Вместе с тем указанные законопроекты требуют существенных изменений и дополнений:

закон должен соответствовать рыночным принципам, оставлять место свободной конкуренции, сводить к минимуму роль государственного контроля в системе бюро кредитных историй;

необходимо определить способы и формы взаимодействия бюро кредитных историй между собой и с центральным каталогом. Создание центрального каталога разумно на первом этапе создания сети небольших региональных кредитных бюро;

одной из важных целей бюро кредитных историй должно стать определение рейтинга заемщика, основанного на накопленной информации. Поэтому крайне важно определить перечень информации, которая будет накапливаться в кредитных бюро, чтобы впоследствии можно было создать работающую статистическую модель;

необходимо детальное описание разрешенных целей использования собираемой и распространяемой информации;

пользование услугами бюро кредитных историй должно быть удобным для всех пользователей системы;

параллельно с принятием закона необходимо устранить коллизии в правовых вопросах, касающихся банковской, коммерческой и личной тайны;

необходимо предусмотреть регулирование и контроль деятельности бюро кредитных историй со стороны саморегулируемой организации.

АНАЛИТИЧЕСКИЕ И СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

О КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ КРЕДИТНЫХ БЮРО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*(Материал подготовлен Центром "Открытая экономика"
и компанией "Парк-медиа Консалтинг")*

Проблема неэффективной трансформации сбережений в инвестиции является уже традиционной для российской экономики. Несмотря на то что доля кредитов в активах российских банков расширяется значительными темпами — на 1 декабря 2003 года суммарный объем кредитов, предоставленных всем категориям заемщиков, равнялся 3055,4 млрд. рублей или 56,2 процента совокупных банковских активов — говорить о прорыве в этой сфере рано. Это связано с наличием множества проблем в области модернизации, надзора и регулирования как банковской системы, так и различных сегментов финансового рынка.

Одним из узких мест на пути повышения роли банковского кредитования является недостаточная информационная прозрачность данного рынка. Концепция проекта закона "О кредитном бюро" направлена на создание в России системы кредитных бюро и содержит основные подходы, призванные обеспечить решение указанной задачи. Однако многие из предлагаемых подходов представляются на данный момент достаточно дискуссионными.

ЦЕЛИ ЗАКОНА

Целями законодательства в данной области являются:

определение информации, которая не может являться коммерческой, налоговой, банковской либо персональной тайной, включаемой в состав кредитной истории предприятий и граждан;

определение режима раскрытия такой информации кредиторами;

определение правил доступа к такой информации специализированных организаций — кредитных бюро;

определение режима хранения информации;

регулирование использования такой информации третьими лицами.

Следует отметить, что концептуально закон "О кредитных бюро" направлен на снижение рисков при кредитовании экономики посредством повышения "прозрачности участников кредитного рынка" в целях увеличения объемов кредитования. Однако стоит отметить, что снизить кредитный риск посредством введения кредитных бюро невозможно, можно лишь упростить процедуры проверки информации о клиентах — физических лицах и малых и средних предприятиях. В их отношении практически отсутствует финансовая информация для анализа при предоставлении кредита и проводится "скоринг" (оценка возможности предоставления кредита из ответов на ряд вопросов).

АКТУАЛЬНОСТЬ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ КРЕДИТНЫХ БЮРО

Развитие кредитного рынка связано с необходимостью создания системы обмена информацией кредиторов о заемщиках (системы кредитных бюро) и стимулированием этой деятельности. Функционирующая система кредитных бюро, содержащая достоверную информацию о кредитных историях заемщиков, способна увеличить объемы выдаваемых кредитов и таким образом положительно повлиять на развитие экономики в целом.

Вместе с тем не следует переоценивать значение системы кредитных бюро.

Информация о кредитной истории заемщика хотя и является существенной при принятии банком решения о выдаче кредита, не обуславливает это решение полностью. Кредитная история заемщика при рассмотрении заявки на кредит будет рассматриваться банком наравне с другой информацией, необходимой ему для принятия решения. Таким образом, использование кредитной истории в качестве дополнительной информации не повлечет существенного ускорения процедуры выдачи кредита, но может упростить процедуру выдачи кредита.

Себестоимость кредита определяется не столько операционными издержками банка, сколько стоимостью привлеченных средств. Таким образом, упрощение процедуры рассмотрения заявления о выдаче кредита является одним из наименее значимых путей снижения стоимости выдаваемых кредитов.

Значение наличия достоверной кредитной истории, получаемой банком в кредитном бюро, для разных категорий заемщиков различно. Крупные корпоративные заемщики, как правило, имеют длительную кредитную историю в пределах одного банка и являются лояльными клиентами, что делает нецелесообразным обмен кредитными историями крупных заемщиков в системе кредитных бюро.

Информация, предоставляемая корпоративными заемщиками в банк в рамках процедуры получения кредита, является достаточно подробной и легко проверяемой на предмет ее достоверности. Подготовка пакета документов для юридического лица не представляет существенной проблемы, поскольку пакет практически не содержит документов, не предусмотренных правилами налоговой и бухгалтерской отчетности и другими требованиями действующего законодательства. Таким образом, доступность кредитной истории корпоративного заемщика для банка не является определяющим фактором выдачи кредита, не влияет на сроки рассмотрения заявления, не способствует существенному снижению кредитных рисков.

Доступ к кредитной истории и само ее содержание приобретают значение для корпоративного заемщика в случае его обращения за кредитом в иной банк, нежели в тот, в котором он обслуживается постоянно.

Однако в этом случае заемщик способен предоставить документы, подтверждающие его финансовое состояние самостоятельно, то есть не обращаясь к услугам кредитного бюро. Информация кредитного бюро может служить в данном случае для подтверждения достоверности информации, предоставленной заемщиком.

В дополнение стоит заметить, что информация о заемщиках — юридических лицах доступна органам регулирования банковской системы, прежде всего Центральному банку Российской Федерации. Поэтому при формировании законодательства в данной области эти моменты необходимо обязательно учитывать.

Особую категорию составляет малый бизнес. Следует отметить, что предприятие малого бизнеса является для кредитора более рисковым корпоративным клиентом, нежели более крупное предприятие. Кроме того, для предприятий малого бизнеса характерно наличие небольшого количества активов, состав и оценка которых затрудняет их принятие банком-кредитором в качестве обеспечения запрашиваемого кредита. Предприятия малого бизнеса, как правило, имеют недолгую деловую историю, редко когда имеют кредитную историю в силу сложности получения кредита и зачастую нуждаются в кредитовании непосредственно с момента своего создания.

Кредитование физических лиц тоже имеет свои характерные особенности. В настоящее время кредитование граждан растет бурными темпами. По данным Банка России, в 2003 году особенностью кредитования граждан стал рост не только его объемов (почти в 2 раза по сравнению с началом года), но и объема просроченной задолженности (в 1,7 раза — до 3,3 млрд. рублей на 1 декабря 2003 года). На 1 декабря 2003 года суммарный объем кредитов гражданам достиг 280,5 млрд. рублей (267 млрд. рублей на 1 ноября 2003 года), из которых на просроченную задолженность, как и на 1 ноября 2003 года, пришлось лишь 1,2 процента. Однако следует понимать, что в отличие от юридических лиц, физические лица не обязаны иметь счета в банках и имеют возможность осуществлять расчеты по подавляющему большинству сделок наличными деньгами. Заработная плата, являющаяся основным источником доходов физических лиц, только частично выплачивается в соответствии с требованиями законодательства. Широко распространена практика неполного заявления организациями-работодателями размеров фонда оплаты труда и занижения сумм, выплачиваемых работникам. Вторая, зачастую большая часть получаемой заработной платы, не может быть подтверждена какими-либо документами ни со стороны работника, ни со стороны работодателя. В результате банку зачастую затруднительно оценить истинное финансовое положение физического лица. Банки, заинтересованные в кредитовании физических лиц, стремясь увеличить объем кредитования, совершают попытки оценки заемщика на основании документов, косвенно подтверждающих его доход, однако оценки, полученные таким способом, не могут претендовать на высокую достоверность, что приводит к резкому повышению кредитных рисков и, как следствие, стоимости кредита.

Физические лица обращаются за потребительским кредитом, как правило, не в какой-то определенный банк по собственному выбору, а в банк, имеющий программу кредитования покупателей определенного товара (у определенного продавца). Таким образом, решение об обращении за кредитом в конкретный банк в значительной степени предопределено товаром или продавцом, а также собственной инициативой банка. В связи с этим лояльность заемщиков по отношению к банку невысока. Для рынка потребительских кредитов характерной чертой является обращение заемщика в несколько разных банков при покупке различных товаров. Сбор информации и оформление документов, прилагаемых к заявке на получение кредита в случае его "несвязанности" с конкретным товаром, для физических лиц представляет большую проблему, чем для юридических.

В соответствии с вышесказанным, информация о кредитной истории предприятий малого бизнеса (включая индивидуальных предпринимателей) и физических лиц будет наиболее востребована банками, из чего следует потенциальная заинтересованность банков, осуществляющих или планирующих осуществлять

кредитование указанных категорий заемщиков, в формировании системы кредитных бюро.

Различные категории банков объективно имеют неодинаковую заинтересованность в системе кредитных бюро.

"Карманные" банки (банки финансово-промышленных групп или казначейства ФПГ) характеризуются небольшим количеством корпоративных клиентов, причем как сам банк, так и его клиенты могут находиться в зависимости от единого владельца или группы владельцев. Такие банки практически не присутствуют на рынке кредитования, обслуживая ограниченный круг клиентов. Поскольку банки такого типа не привлекают новых клиентов, их заинтересованность в получении информации о кредитных историях близка к нулю.

Коммерческие банки с разветвленной филиальной сетью как государственные, так и частные, обслуживают, как правило, юридических и физических лиц. В зависимости от внутренней политики банков они ориентированы на разный круг клиентов, который и определяет объем интересующих банки кредитных историй.

Региональные банки осуществляют деятельность в пределах одного региона и являются в отличие от "карманных" универсальными. Несмотря на то что круг клиентов таких банков также ограничивается пределами региона, такие банки заинтересованы в информационном обмене, формирующем кредитную историю.

Большинство банков, работающих преимущественно с малым и средним бизнесом и физическими лицами, в настоящее время заинтересованы в получении дополнительной информации о своих заемщиках, позволяющей увеличить объемы кредитования, уменьшив при этом риски, связанные с предоставлением средств, а также временные и материальные затраты на сбор и оценку информации.

Что касается самих заемщиков, то и они заинтересованы в формировании своих кредитных историй, поскольку положительная кредитная история позволяет рассчитывать на получение кредита во всех дальнейших случаях.

Однако не следует недооценивать ценности информации о заемщиках для банка. Положительная информация о заемщике представляет непосредственную ценность для банка, который не заинтересован в ее раскрытии в условиях конкуренции.

Отрицательная информация о заемщике (просроченные выплаты по кредиту, невозврат кредита) рассматривается банком как его коммерческая тайна, поскольку увеличение объемов невозвращенных кредитов негативно сказывается на финансовых показателях банка. Поэтому построение системы кредитных бюро должно основываться на принципах, гарантирующих получение банками выгод от ее поддержки и использования, не меньших, чем возможные потери, связанные с указанными факторами и стимулирующих предоставление банками соответствующей информации.

При моделировании системы кредитных бюро важно избежать введения правил, предполагающих сбор кредитными бюро избыточной информации о заемщиках. Это возможно, поскольку перечень информации, учитываемой банками при рассмотрении заявки о выдаче кредита приблизительно одинаков и может служить основой для формирования перечня информации, формирующей кредитную историю.

Способ хранения информации должен обеспечивать должную степень конфиденциальности как для кредиторов, так и для заемщиков и не увеличивать риски,

связанные с возможностью ее разглашения или использованием в целях недобросовестной конкуренции.

Правила участия в системе кредитных бюро должны стимулировать банки предоставлять информацию, формирующую кредитные истории, предполагая паритет в отношении объемов потребляемой и предоставляемой банком информации.

ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ КРЕДИТНЫХ БЮРО

Действующее законодательство позволяет организовать систему обмена информацией, основанную на гражданско-правовых договорах. Однако законодательство не содержит норм, которые предопределяли бы построение системы кредитных бюро по какой-либо определенной модели.

Сегодня наиболее характерными являются следующие модели систем обмена информацией о заемщиках:

- при ассоциации банков;

- группой банков;

- одним-двумя крупными банками, имеющими разветвленную филиальную сеть.

Любая из этих моделей предполагает равноправие банков в отношении предоставления и использования информации о заемщиках, а также равноправие кредитных бюро.

В соответствии с действующим законодательством существующие кредитные бюро или сами банки не обязаны обмениваться информацией между собой и не обязаны отвечать на запросы иных банков. Принципы, на которых сегодня строится информационный обмен между банками и кредитными бюро, формат представления информации и другие существенные условия могут отличаться и тем самым препятствовать созданию единой системы обмена информацией между кредитными бюро.

Вместе с тем ценность кредитных бюро пропорциональна объемам и составу информации, доступной банкам через них. Гражданско-правовая модель организации системы кредитных бюро, действующая сегодня, потенциально содержит препятствия к созданию системы обмена информацией о кредитных историях в масштабах государства, тем самым значительно замедляя процесс создания кредитных бюро.

При отсутствии специализированного регулирования наиболее вероятными путями самоорганизации кредитных бюро станут следующие:

- укрупнение региональных кредитных бюро за счет постепенного слияния или поглощения кредитных бюро;

- укрупнение кредитных бюро с одновременным увеличением роли кредитных бюро при наиболее крупных банковских ассоциациях;

- укрупнение кредитных бюро вокруг единственного кредитного бюро.

Однако при существующих уровне развития кредитных бюро и объемах накопленной ими информации вопрос о самоорганизации системы является преждевременным.

Вне зависимости от формы организации кредитного бюро должны выполняться следующие условия:

- между кредитными бюро должен осуществляться информационный обмен, позволяющий кредитору при обращении в любое бюро получить данные по инте-

ресующему его заемщику из всех имеющихся баз кредитных историй. Это достигается либо ведением единой базы данных по кредитным историям, либо наличием системы информационного обмена кредитных бюро;

стоимость услуг кредитного бюро не должна зависеть от того, предоставляет ли бюро имеющуюся у него информацию или осуществляет запрос в другие бюро. Конкурентные преимущества одного бюро перед другими могут выражаться в качестве и объеме оказания иных сопутствующих информационных или аналитических услуг, а не за счет "перепродажи" информации о кредитных историях;

кредитное бюро не должно иметь доступа к хранимой информации, что обеспечивает более высокий уровень конфиденциальности.

Взаимодействие между кредитными бюро должно осуществляться в порядке "пропорционального взаимобмена информацией", уже указанном в концепции. Представляется целесообразным описать более детально указанный порядок уже на уровне концепции, с тем чтобы обеспечить гарантии прав всех субъектов отношений, регулируемых законом.

СОСТАВ ИНФОРМАЦИИ, ФОРМИРУЮЩЕЙ КРЕДИТНУЮ ИСТОРИЮ

Состав сведений, формирующих кредитную историю, следует ограничить. Имеет смысл сформировать такой перечень из числа сведений, учитываемых банками при рассмотрении заявления о выдаче кредита. Поскольку существует несколько альтернативных методик оценки платежеспособности, следует включить в такой перечень сведения, используемые большинством банков на территории России. Кроме того, следует иметь в виду, что текущая платежеспособность и кредитная история — понятия разноплановые. Данное обстоятельство следует также учесть при разработке проекта закона о кредитных бюро.

В обязанность кредитных бюро следует включить хранение и предоставление информации, перечень которой будет определен законом. Дополнительная информация о заемщике по запросу банка может быть собрана кредитным бюро из открытых источников и предоставлена банку на договорной основе. Поскольку действия кредитного бюро, предполагающие сбор дополнительной информации о заемщике допустимы с точки зрения действующего законодательства, описывать порядок их осуществления в законе нецелесообразно. Это в полной мере распространяется на взаимодействие кредитных бюро с органами государственной власти.

В то же время такие факты, относящиеся к заемщику, как уплата штрафов, наложение ареста на имущество (включая банковский счет) в качестве обеспечительной меры, безакцептное списание денежных средств со счета, не могут остаться неизвестными для банка-кредитора.

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ КРЕДИТНЫХ ИСТОРИЙ И ДОСТУПА К НИМ

Сведения, составляющие перечень обязательной информации, формирующей кредитную историю, должны передаваться в кредитное бюро вне зависимости от воли кредитора и заемщика. Однако хранение информации должно осуществляться в форме, исключающей ее недобросовестное использование. Кредитное бюро не должно иметь доступа к этой информации. В целом предлагаемые меры

должны позволить осуществлять сбор как отрицательной, так и положительной информации.

Информация о факте выдачи кредита должна передаваться в кредитное бюро и по истечении срока возврата кредита трактоваться как информация о невозврате кредита, если заемщик не предпримет действий по отражению в кредитной истории факта возвращения кредита. Концепция должна предусматривать и такую форму возврата кредита, как депонирование соответствующей суммы у нотариуса. Такое действие также должно трактоваться как возврат кредита и иметь соответствующие последствия в соответствии с законом.

Кредитное бюро обязано обеспечить хранение предоставленной информации в течение установленного срока. Так, например, в США такая информация хранится семь лет с момента последнего движения по счету. Должны быть закреплены определенные обязанности бюро по обеспечению безопасности информации и ее защиты от несанкционированного доступа, а также требования, предъявляемые к используемым технологиям.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КРЕДИТНОГО БЮРО

Концепция подразумевает доступ кредитного бюро к содержанию кредитных историй, а также ограничивает его ответственность наложением взыскания только в случае искажения представленной информации самим бюро.

Процедуры разрешения споров между кредитным бюро, кредитором и заемщиком в случае возникновения разногласий и расхождений в содержании хранимой информации представляет отдельный интерес. Для корректного решения вопроса об ответственности субъектов отношений, связанных с формированием, хранением, обработкой и использованием кредитных историй, существенное значение имеет момент перехода ответственности за содержание информации от кредитора к кредитному бюро и, следовательно, механизм передачи информации от кредитора и заемщика к кредитному бюро, предоставления информации кредитным бюро банку и другим пользователям.

Бюро получает доступ к весьма ценному массиву данных, в силу этого возрастает влияние человеческого фактора на обеспечение сохранности и конфиденциальности информации. Единственным возможным способом снижения указанного риска является исключение доступа сотрудников кредитного бюро к хранимой информации и собственно хранение информации в форме, исключающей неправомерный доступ к ней.

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ БЮРО

Четкое нормативное закрепление режимов формирования и раскрытия информации позволяет определить систему участия каждого субъекта и возлагаемую на него ответственность. Необходимо предусмотреть пределы и способы осуществления контроля со стороны государства за деятельностью головного кредитного бюро и его территориальных подразделений и механизм контроля со стороны головного офиса за деятельностью своих подразделений. В настоящее время необходимость установления контроля за деятельностью кредитных бюро представляется спорной. В частности, государственный контроль может быть заменен кон-

тролем со стороны банков. В этом случае кредитное бюро будет нести гражданско-правовую ответственность перед банками, являющимися его пользователями.

ХРАНЕНИЕ КРЕДИТНЫХ ИСТОРИЙ, ДОСТУП ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ К ИНФОРМАЦИИ

Сроки хранения информации, составляющей кредитные истории, следует устанавливать с учетом сроков исковой давности. По истечении сроков соответствующая информация должна уничтожаться.

Процедуры доступа к информации должны предусматривать возможность периодического бесплатного получения информации из кредитных бюро пользователями-заемщиками, а также устранение возможных неточностей в этой информации.

Следует определить основания, на которых кредитору будут предоставляться кредитные истории разных категорий заемщиков. Так, например, в США информация о кредитных историях коммерческих организаций предоставляется без ограничений и предварительного уведомления заемщика, при том что информация о физических лицах — только с их письменного разрешения.

Создание и начало работы кредитного бюро должно стать основанием для формирования информационного обмена внутри банковского сектора в качестве дополнительного инструмента сокращения рисков, связанных с невозвратом предоставленных денежных средств и расширением сектора кредитования. Постепенное формирование и накопление кредитных историй должно привести к улучшению качества всей системы и расширению возможностей банковского кредитования.

К ФОРМИРОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БЮРО КРЕДИТНЫХ ИСТОРИЙ

*(Материалы подготовлены региональным отделением "Макроэкономические
и финансовые исследования" Российской академии естественных наук)*

I. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БЮРО КРЕДИТНЫХ ИСТОРИЙ

Институт кредитных историй является элементом эволюции рынка и развития его институциональной основы — норм и законодательных установлений. Западный опыт относительно института кредитных историй основывается на развитой кредитной системе и высоком уровне долговых отношений, что определяет его органичность в инфраструктуре кредитных отношений и эффективность функционирования.

Создание института кредитных историй в России, выработка и принятие федерального закона, регулирующего эту область развития кредитных отношений в России, сталкиваются с рядом сложных и противоречивых обстоятельств и проблем, которые требуют своего разрешения.

Идея создания в России специально учрежденного института, осуществляющего сбор и доведение до заинтересованных сторон сведений, касающихся кредитных историй отдельных лиц, не вызывает принципиальных возражений. В целом можно согласиться с авторами законопроектов "О Федеральном бюро кредитных историй Российской Федерации" и "О бюро кредитных историй", аргументирующими необходимость создания бюро кредитных историй прежде всего тем, что решение наиболее актуальных задач, стоящих сегодня перед банковской системой России, включая расширение кредитования реального сектора экономики, особенно малого и среднего бизнеса, повышение капитализации и надежности кредитных организаций, серьезно затруднено отсутствием системы аккумуляции информации для оценки рисков при предоставлении кредитов. Отсутствие у банков и других кредиторов информации о кредитной истории заемщиков ограничивает масштабы кредитования банками граждан, сдерживая тем самым и развитие целых секторов экономики. В современных российских условиях возможности получения кредитов гражданами для этих целей сдерживаются достаточно высокими рисками, вызванными сложностью и высокими затратами на сбор информации о потенциальном заемщике.

Отсутствие системы накопления, хранения и использования кредитных историй при сохранении существующих объемов кредитования и темпов их роста ведет к постоянному увеличению количества и объема безнадежных долгов в кредитной системе Российской Федерации. В этой ситуации кредиторы вынуждены идти по пути увеличения как резервов под выданные кредиты, так и стоимости кредита. В результате стоимость денежных средств для заемщиков, в том числе добросовестных, также увеличивается.

Создание системы, позволяющей накапливать информацию о кредитных операциях банков и их клиентов, а также предоставлять ее в установленном порядке

заинтересованным организациям, будет способствовать решению следующих задач:

расширение возможности получения кредитов гражданами, что особенно важно для развития секторов экономики, непосредственно связанных с удовлетворением потребностей населения;

развитие малых предприятий без образования юридического лица, что имеет важное значение с учетом того, что роль этой формы предпринимательства весьма высока как в предоставлении услуг населению, так и в решении проблемы занятости;

развитие процесса отсеивания финансово несостоятельных и недобросовестных заемщиков и на этой основе снижение рисков кредитной системы при кредитовании реального сектора и граждан, что в конечном счете должно привести к снижению стоимости кредита как для юридических, так и для физических лиц.

Особо следует отметить и такой аргумент, что *"в настоящее время уже фактически осуществляется ограниченный и поэтому малоэффективный обмен информацией между отдельными коммерческими банками, в том числе путем создания различных "черных списков" ненадежных заемщиков, содержание и использование которых никак законодательно не регламентировано"*¹. Действительно, высокие банковские риски, потребность их снижения вынуждают кредиторов к поиску альтернативных источников данных о заемщиках, помимо тех, которые они сами о себе сообщают. Развитие нелегальной формы обмена информацией о заемщиках между кредиторами в настоящее время происходит стихийно, что может привести к крайне негативным последствиям для заемщиков, а в конечном счете и для самих кредиторов. Таким образом, необходимость учреждения институтов, занимающихся сбором и распространением кредитных историй заемщиков, определяется самой практикой, диктующей потребность законодательного регулирования процесса сбора и распространения кредитных историй заемщиков.

В пользу создания кредитных бюро свидетельствует и мировой опыт, подтверждающий, что существует достаточно ощутимая *общая (как для кредиторов, так и для заемщиков) выгода* от деятельности надлежащим образом регулируемого кредитного бюро. Основные аргументы экономического характера в пользу создания кредитных бюро состоят в следующем²:

1) *обмен информацией между кредиторами помогает им отличить надежного заемщика от рискованного* и отказать рискованному заемщику в кредите или же установить более высокую процентную ставку. Уровень процентных ставок обычно снижается по мере отсеивания ненадежных заемщиков и снижения числа случаев непогашения кредита, либо кредиторы получают компенсацию непосредственно за счет заемщиков с высоким уровнем риска. Процентные ставки практически обязательно будут снижены для надежных заемщиков, которые составляют большинство. При отсутствии информационного обмена через кредитное бюро кредиторам сложнее отличить надежного заемщика от рискованного, что ведет к росту непогашения кредита и, как следствие, увеличению рискованной составляющей в процентных ставках для всех заемщиков. Таким образом, обмен информацией должен привести к снижению уровня процентных ставок по кредитам граждан;

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона "О бюро кредитных историй".

² Концепция создания кредитных бюро. Фонд "Институт экономики города". — М., 2003.

2) *при наличии надежной и полной информации кредиторы, возможно, увеличат объемы кредитования* и будут выдавать надежным заемщикам кредиты с более высоким показателем соотношения размера кредита и стоимости предмета залога или с более низкими требованиями к размеру обеспечения или гарантий, от чего выиграют потребители;

3) *при отсутствии кредитных бюро получение необходимой информации самостоятельно кредиторами становится практически невозможным*: на это потребуется слишком много времени и средств. Такие усилия могут быть оправданы в случае выдачи большого кредита коммерческой организации, но они нецелесообразны при кредитовании граждан. Кредитные бюро снижают стоимость андеррайтинга (соотношение всех кредитных обязательств и доходов) за счет специализации и эффекта больших чисел. Снижение этих затрат отразится и на стоимости кредита для заемщика;

4) *наличие кредитной отчетности стимулирует заемщиков погашать кредиты*, поскольку в противном случае они рискуют в будущем не получить кредит в другой организации. В условиях современной экономики ущерб для финансовой репутации является значительным наказанием. В странах с переходной экономикой это особенно важно, поскольку применение других штрафных санкций, например, обращение взыскания на предмет залога, может оказаться менее надежным. Наличие стимулов к выплате кредита также является важным фактором поддержания стабильности банковской системы;

5) *обмен полной информацией по кредитам среди кредиторов может привести к повышению конкуренции на кредитных рынках и снижению процентных ставок*. Введение единой базы данных может ускорить процесс получения кредитов. Предполагается, что ставки кредитования могут снизиться примерно на 10 процентов: сегодня большинство банков закладывают в них риск невозврата кредитов, а с созданием новой структуры физические лица, рискуя попасть в "черный список", будут более ответственно относиться к возврату средств, так как, не возвратив заем в один банк, получить деньги в другом будет затруднительно. Заемщики имеют больше возможностей получения кредита из различных источников, если их нынешние и прошлые кредиторы обязаны подтвердить наличие хорошей кредитной истории и предоставить соответствующую информацию;

6) *в зависимости от вида собираемой и распространяемой информации кредиторы смогут определить, не взял ли заемщик слишком много кредитов из нескольких источников*, что является одним из важных критериев андеррайтинга, а также фактором здорового развития экономики — накопление излишне высокого долгового бремени грозит финансовой нестабильностью и экономическим кризисом.

В России деятельность кредитных бюро приняла неформальный характер, распространение получило формирование локальных структур в области ведения и обмена кредитными историями. Необходимость введения института кредитных историй (кредитных бюро) в рамки действия федерального закона назрела. Представление разных проектов федеральных законов, в данном случае законов "О Федеральном бюро кредитных историй Российской Федерации" и "О бюро кредитных историй", отражает реальную неоднозначность понимания и сложность проблем, возникающих в области создания института кредитных историй (кредитных бюро). Мировая и отечественная практика в области функционирования института кредитных историй выдвигает в качестве основных ряд проблем, среди

которых можно выделить проблемы, требующие четких законодательных установлений.

Первое. Определение субъектов, вступающих во взаимоотношения в области формирования института кредитных историй (кредитных бюро); обоснование их прав и гарантий по защите интересов каждого участника этих отношений; определение общих принципов и основ взаимоотношений между субъектами институциональных отношений — кредиторами, субъектами кредитной истории, лицами, вступающими в долговые отношения, кредитными бюро и потребителями, а также государством в лице исполнительных органов власти — в части соблюдения закона.

Конституционное требование обеспечения конфиденциальности информации о личной жизни, являясь основополагающей ценностью, создает определенные ограничения на сбор и распространение информации о разных сторонах жизни граждан; оно рассматривается не только с точки зрения защиты прав потребителей, в данном случае услуг кредитных организаций, включая кредитные бюро, но и как вопрос гражданских прав.

Основополагающими требованиями при этом являются:

а) необходимость обеспечения (сочетания) интересов и выгод субъектов (каждого из них), вступающих во взаимоотношения в процессе формирования института кредитных историй (кредитных бюро), от деятельности надлежащим образом регулируемого кредитного бюро;

б) обеспечение интересов общества в целом в лице государственной власти, физических лиц — субъектов кредитной истории, коммерческих структур банковского сообщества и других организаций, предоставляющих кредитные услуги физическим лицам.

Имеется в виду, что институт кредитных историй наряду с интересами кредиторов обеспечивает *интересы физических лиц* — субъектов кредитной истории, которые состоят:

в создании информации — кредитной истории, обеспечивающей ряд преимуществ (по отношению к лицам, от нее отказавшимся) в получении кредитов: процентные ставки могут быть снижены для надежных заемщиков (составляющих большинство);

при наличии надежной и полной информации кредиторы могут увеличить объемы кредитования и выдавать надежным заемщикам кредиты большего размера по отношению к стоимости предмета залога (приобретенного жилья, например) или с более низкими требованиями к размеру иного обеспечения или гарантий, от чего опять же выиграют заемщики;

снижение стоимости андеррайтинга за счет специализации и эффекта больших чисел при создании институциональной основы кредитных историй (кредитных бюро) дает основание для снижения этих затрат и, соответственно, стоимости кредита для надежных заемщиков;

наличие кредитной отчетности стимулирует заемщиков погашать кредиты, поскольку в противном случае они рискуют в будущем не получить кредит в другой кредитной организации. В условиях современной экономики ущерб для финансовой репутации является значительным наказанием. В странах с переходной экономикой это особенно важно, поскольку применение других штрафных санкций, например, обращение взыскания на предмет залога, может оказаться

менее надежным. Наличие стимулов к выплате кредита также является важным фактором поддержания стабильности банковской системы.

Второе. Основные подходы к законодательному регулированию отношений в области деятельности кредитных бюро различаются в зависимости от развитости кредитных услуг и готовности всех участников к выполнению законодательных установлений. В общем случае в развитых странах эволюция кредитных отношений, включая кредитные истории, состоит в доминировании персональных данных о гражданах, собираемых любой структурой, как государственной, так и частной, и в любых целях. В мировой практике, к примеру, в США действует несколько законов, регулирующих сбор и распространение персональных данных, в зависимости от состава сведений и того, кто их собирает. В основном акцент в законодательном регулировании деятельности кредитных бюро делается на "защите граждан в связи с обработкой персональных данных и свободном передвижении таких данных", на обеспечении собственности информации физического лица ("Директива о приватности", принятая в 1995 году, но не имевшая повсеместного действия во всех странах — членах ЕС вплоть до 1998 года).

Защита частной жизни в мировом законодательстве преобладает относительно защиты коммерческих интересов. К примеру, в рамках "Директивы о приватности" данные кредитной отчетности по гражданам ЕС не могут передаваться кредитным бюро США, поскольку американские стандарты пока не соответствуют требованиям законодательства ЕС.

В качестве одного из современных подходов к формированию законодательной базы создания кредитных бюро рассматриваются как основные вопросы:

- контроля за сбором и распространением персональной информации;
- перечня данных, которые могут собираться и включаться в кредитные справки;
- целей сбора и распространения данных кредитных историй физических лиц;
- предоставления этих данных, а также доступности этих данных для правительственных органов;
- выработки мер, необходимых для обеспечения конфиденциальности данных;
- ответственности сторон;
- государственного регулирования.

Третье. Не менее важными в обеспечении эффективности деятельности кредитных бюро являются следующие проблемы.

1) Согласие граждан. Вопрос о согласии граждан возникает при предоставлении кредиторами информации кредитным бюро и при выдаче кредитных справок. Первостепенное значение в вопросе о согласии граждан имеют случаи разглашения информации третьим лицам, не вступающим в прямые правовые отношения с гражданином и запрашивающим сведения о нем в основном в целях маркетинга финансовых или иных продуктов (кредитов, кредитных карточек, страхования и прочего). Если для этого требуется прямое согласие гражданина, то это вряд ли произойдет. Закон должен вводить норму индивидуального уведомления гражданина в момент сбора информации или до ее разглашения о намерении использовать данную информацию в целях маркетинга и получения согласия на ее распространение.

Проблема согласия граждан связана с характером распространяемой информации, в том числе общих сведений, не имеющих непосредственного отношения к оценке кредитоспособности заемщика. Решение этой проблемы состоит в ограничении объемов запрашиваемой и распространяемой информации истинными

потребностями кредиторов. Это предполагает подход, основанный на нескольких уровнях согласия в зависимости от вида информации и способов ее использования.

Вопрос о согласии граждан возникает при предоставлении кредиторами информации кредитным бюро и при выдаче кредитных справок.

Европейское законодательство требует получения согласия граждан на предоставление информации, которое должно быть "недвусмысленным". Судя по всему, требование о согласии граждан относится к передаче информации от кредитора к кредитному бюро и от кредитного бюро к кредитору в форме кредитного отчета. В отношении информационного потока от кредитора к кредитному бюро важность этого требования, возможно, преувеличена.

В представленных законопроектах кредиторы получают согласие граждан путем включения соответствующего пункта в кредитные документы, так что в случае несогласия заемщику может быть не предоставлен кредит. Представляется, что одним из превалирующих интересов является заинтересованность кредитора в возврате кредита, чему весьма способствует угроза сообщения негативной информации в кредитное бюро. При этом остается право кредитора распространять любую информацию, основанную на "опыте и сделках" с заемщиком, что по определению включает большую часть кредитных данных и, как правило, многое другое.

Вопрос о согласии граждан также возникает при разглашении имеющейся в кредитном бюро информации третьим лицам. И в этом случае проект федерального закона о федеральном бюро обоснованно требует выраженного согласия либо подписания договора, который предусматривает выдачу кредитных справок.

2) Ограничения на виды данных. Вопрос о видах данных, которые могут разглашаться кредитным бюро и включаться в кредитные справки, подлежит законодательному регулированию. Некоторые комментаторы подразделяют кредитную информацию о гражданах на два вида — "черную" и "белую". "Черная" информация — это негативная кредитная информация, которая может отрицательно повлиять на решение кредитора о предоставлении кредита, она включает сведения о фактах непогашения кредита, просрочки платежей, банкротства или о ином крупном кредитном событии. "Белая" информация — это позитивная информация общего характера, которая может включать сведения об остатке задолженности или открытых кредитных линиях, успешной выплате предшествующих долгов, хорошей платежной истории и тому подобное.

В законах обычно дается общее определение видов информации, которая может собираться и разглашаться. Для европейских стран общее правило говорит о том, что данные могут собираться в "конкретных, явных и законных целях" и должны быть "адекватными, имеющими отношение к делу и не превышающими необходимые данные с точки зрения целей, ради которых они собираются". Это общее положение, ограничивающее виды данных, которые могут быть получены или сообщены в связи с выдачей кредитов населению.

3) Ограничения на получателей информации. В общем случае право на получение кредитных справок должны иметь только лица, имеющие законную и настоящую потребность в получении сведений о гражданине. Это положение обычно интерпретируется как относящееся к лицам, которые в настоящее время проводят кредитную сделку с заемщиком или собираются ее совершить.

Теоретически в соответствии с европейским законом предоставление кредитором сведений о случаях непогашения кредита в кредитное бюро допускается в качестве "законного интереса" кредитора, который имеет преимущественную силу перед интересами должника. Причем под интересом кредитора понимается защита его кредита, которая обеспечивается "санкцией" в форме кредитного отчета. Тем не менее большинство кредиторов включают в кредитную документацию и право обмена информацией о случаях непогашения кредита, и право получения кредитных отчетов как форму прямого согласия.

Относительно доступа к данным для правительственных органов представленные проекты законов не устанавливают должные нормы и ограничения. К примеру, закон США разрешает кредитным агентствам предоставлять любому правительственному органу (по его требованию и без указания причин) сведения об имени гражданина, его настоящем и прошлых местах жительства, настоящем и прошлых местах работы. Кроме того, кредитное агентство вправе предоставить любые сведения из дел граждан любому правительственному органу, уполномоченному на проведение расследований террористической и разведывательной деятельности, получив документы, подтверждающие эти полномочия. Кредитное бюро не может быть привлечено к ответственности за разглашение сведений правительственному органу, если при этом оно доверилось подтверждающим полномочия этого органа документам.

4) *Уведомление граждан.* Граждане имеют право знать о содержании и использовании хранящейся в их делах информации. Европейский закон требует уведомления гражданина при открытии дела кредитным бюро и при разглашении содержащейся в нем информации. Уведомление гражданину направляется кредитным бюро и содержит описание характера информации, контактной информации получателя и указание на право гражданина получить копию дела и исправить ошибочные данные. Гражданин вправе получить материалы своего дела в любое время по требованию "без излишних задержек и расходов". В помощь гражданам все собирающие данные структуры должны регистрироваться в публичном реестре и надлежащим образом информировать население о своей деятельности.

5) *Вопрос об ответственности* в законопроектах не разрешается достаточно четко, хотя эта норма особенно важна для российских условий. В случае умышленного несоблюдения требований закона кредитное бюро должно нести ответственность за реально причиненный ущерб в определенно установленных штрафными санкциями размерах (без ограничения суммы) и обязано оплатить связанные с этим юридические услуги. Физическое лицо, получившее кредитный отчет без разрешения, несет ответственность за реально причиненный ущерб без ограничения суммы (это положение о физических лицах введено в связи с тем, что полученный незаконным образом кредитный отчет часто используется для злоупотреблений против личности, что наносит гражданам значительный ущерб). Кредиторы, предоставляющие кредитным бюро ошибочную информацию, должны нести ответственность не по искам отдельных граждан, а по искам от их имени, поданным в суд федеральными или региональными регулирующими органами. Кредиторы несут ответственность за умышленное или непреднамеренное нарушение закона, но только после того, как ими было не выполнено предписание суда о прекращении незаконных действий. То есть иск не может быть подан до тех пор, пока кредиторы не предупреждены и им не предоставлена возможность исправления незаконных процедур.

б) Регулирующим органам должны быть даны широкие полномочия, включая утверждение правил, проведение расследования, разрешение споров и право возбуждения судебного иска против нарушителей закона. Из мировой практики известно, что полномочия относительно обеспечения интересов потребителей услуг кредитных бюро в ряде стран даны федеральной торговой комиссии, отвечающей за защиту прав потребителей, а также органам по регулированию деятельности банковских организаций в случаях, необходимых для выполнения ими регулирующих функций. Кроме того, правоохранительные органы штатов вправе подать иск в целях обеспечения выполнения закона, если это не вступает в конфликт с иском, поданным федеральным органом. Все указанные органы вправе проводить расследования в целях обеспечения выполнения закона, но не имеют права устанавливать дополнительные правила (нормативы) функционирования системы.

Обмен информацией между кредиторами помогает им отличить надежного заемщика от рискованного и отказать рискованному заемщику в кредите или же установить для него более высокую процентную ставку. Уровень процентных ставок обычно снижается по мере отсеивания ненадежных заемщиков и снижения числа случаев непогашения кредита, либо кредиторы получают компенсацию непосредственно за счет заемщиков с высоким уровнем риска. Процентные ставки практически обязательно будут снижены для надежных заемщиков, которые составляют большинство. При отсутствии информационного обмена через кредитное бюро кредиторам сложнее отличить надежного заемщика от рискованного, что ведет к росту случаев непогашения кредита и, как следствие, увеличению рисков, составляющей в процентных ставках для всех заемщиков. Таким образом, обмен информацией должен привести к снижению уровня процентных ставок по кредитам гражданам.

При наличии надежной и полной информации кредиторы, возможно, увеличат объемы кредитования и будут выдавать надежным заемщикам кредиты с более высоким показателем соотношения размера кредита и стоимости предмета залога или с более низкими требованиями к размеру обеспечения или гарантий, отчего выиграют потребители.

Отсутствие кредитных бюро создает сложности и приводит к высоким затратам при самостоятельном получении кредиторами необходимой информации относительно принятия решения о кредитовании физического лица. Такие усилия могут быть оправданы в случае выдачи большого кредита коммерческой организации, но они нецелесообразны при кредитовании граждан. Кредитные бюро снижают стоимость андеррайтинга за счет специализации и эффекта больших чисел. Снижение этих затрат отразится и на стоимости кредита для заемщиков. Кроме того, обмен полной информацией по кредитам среди кредиторов может привести к повышению конкуренции на кредитных рынках и снижению процентных ставок. Заемщики имеют больше возможностей получения кредита из различных источников, если их нынешние и прошлые кредиторы обязаны подтвердить наличие хорошей кредитной истории и предоставить соответствующую информацию.

7) Обеспечение законодательных гарантий по соблюдению интересов участников системы кредитных бюро связано с выработкой определенного подхода к их рассмотрению с различных сторон и учету их в законе тем или иным образом.

Граждане — физические лица, выступающие в качестве источника кредитной истории, заинтересованы в следующем:

обеспечении неприкосновенности персональных сведений, не имеющих отношения к нуждам кредиторов;

неразглашении предоставленных сведений в неразрешенных целях;

возможности регулярного и недорогого доступа к персональному делу и предоставляемой кредиторами информации;

возможности оспорить содержание дела, причем суть спора должна быть (1) отмечена в деле и сообщена кредитору и (2) спор должен быть своевременно рассмотрен и разрешен;

возможности списания негативных отчетов и восстановления хорошего кредитного рейтинга;

получении компенсации в случае ущерба.

Кредиторы в качестве предоставляющих сведения организаций, выполняя функцию источника данных для кредитных бюро, заинтересованы в следующем:

однозначности законодательных положений о видах информации, которая может быть собрана или распространена;

однозначности законодательных положений, разрешающих разглашение данных, связанных со сделками с гражданами;

защите от ответственности на основе принципа добросовестности и разумных процедур;

разумных ограничений на размер компенсации ущерба;

рациональных и низкозатратных процедурах разрешения споров и разумных возможностях исправления ошибок.

Кредиторы в качестве пользователей кредитных справок заинтересованы в обеспечении:

доступа к системам кредитной отчетности и равноправного отношения ко всем кредиторам;

включения в отчетность полезной и имеющей отношение к делу информации;

освобождения от ответственности в случаях, когда кредитор действовал на основе доверия к кредитной справке;

разумных требований к информированию граждан об основаниях для принятия кредитных решений.

8) Образование и деятельность кредитных бюро в рамках федерального закона включает:

1) недвусмысленные законодательные правила, определяющие виды данных, которые можно собирать и распространять;

2) определение разрешенных пользователей и получателей кредитных справок;

3) недвусмысленное определение требований относительно получения согласия граждан и форм такого согласия с предпочтением объективных форм "подразумеваемого согласия";

4) разумные и не влекущие значительных затрат требования относительно уведомления граждан;

5) минимизацию государственного влияния и регулирования процесса сбора и предоставления данных, а также ведения отчетности. Эти и другие правовые нормы деятельности кредитных бюро являются основой для образования их в форме коммерческих государственных структур.

Ключевой правовой вопрос создания кредитных бюро в России касается соблюдения банковской тайны. Регулирование отношений по поводу использования и распространения информации имеет особое значение при исследовании правовых

основ для создания системы кредитных бюро. Российское законодательство вслед за мировой практикой перешло к широкому определению банковской тайны, охватывающему любые сведения о клиентах и корреспондентах, полученные банком в ходе своей деятельности, что также дает основания развивать его с целью создания кредитных бюро.

Круг субъектов, имеющих право знакомиться со сведениями, составляющими банковскую тайну, в том случае, если сведения предоставлены без согласия клиента банка и не самому клиенту, определяется федеральными законами. Правило о свободе клиента распоряжаться своими средствами распространено и на информацию о банковских операциях, а это означает, что клиент может предоставить любому лицу право получать сведения о своей финансовой деятельности. Клиент может раскрывать сведения о своих операциях, рассчитывая на повышение к себе доверия вследствие открытости информации. Это дело клиента. В данном же случае речь идет об иной ситуации, в которой информация о клиенте предоставлена без его согласия. В этом смысле определение круга субъектов, имеющих право на получение банковской информации, имеет два аспекта.

Первый аспект можно назвать внутренним, включающим в себя возможность обмена этой информацией внутри банковской системы, например между разными банками по поводу кредитоспособности клиента. В таком аспекте в российском банковском праве обсуждается вопрос о создании кредитного бюро, занимающегося сбором, обработкой и передачей информации о неплатежеспособных клиентах банков, о непогашенных банковских кредитах и тому подобном. Но эти высказываемые соображения до настоящего времени разбивались о режим банковской тайны: создавалась, казалось бы, неразрешимая ситуация. В действительности она не является таковой, и доказательством тому могут служить многочисленные публикации об опыте в указанной сфере других стран.

Наряду с коммерческими структурами, занимающимися работой с банковской информацией, существуют и официальные государственные службы, обладающие такой информацией в силу статуса. Косвенным свидетельством проникновения в российское законодательство аналогичных подходов служит указание статьи 26 закона о банках и банковской деятельности о том, что правило о неразглашении банковской тайны распространяется и на Банк России, и на аудиторские организации. Можно утверждать, что таким образом положено начало формированию профессионального кругооборота банковской информации. При этом в профессионалы попадают не только банковские организации, но и аудиторские. Создание на этой нормативной базе кредитных бюро, аккумулирующих информацию о недобросовестных клиентах банков, с одной стороны, не будет нарушать режим банковской тайны, поскольку информация останется внутри банковской системы, а с другой — это стало бы организационной гарантией функционирования денежного рынка, обеспечивая интересы банков и заемщиков при выборе банка.

Второй аспект определения круга субъектов, имеющих право получать банковскую информацию, предполагает выход за пределы банковской и профессиональной системы и предоставление отдельным субъектам права получать банковскую информацию о состоянии дел клиентов банка без их согласия. В этом смысле необходимо иметь в виду, что статья 26 закона о банках и банковской деятельности устанавливает исключительный перечень субъектов, имеющих право на получение информации. Следовательно, с правовых позиций в этом плане надо об-

суждать два вопроса: а) об оптимальности определения этого круга и возможном его сужении или расширении; б) о тех должностных лицах, к компетенции которых отнесено принятие решения о запросе банковской информации.

При подготовке проекта федерального закона о кредитных бюро необходимо учитывать существующие положения и сформулировать предложения по их коррекции (подробнее о состоянии правового регулирования банковской тайны см. пункт 5 Приложения).

Подводя итог, выделим, на наш взгляд, главное, что необходимо отразить в проекте федерального закона "О бюро кредитных историй".

Принятие федерального закона о деятельности кредитных бюро является необходимым актом в процессе создания цивилизованных основ развития рыночных отношений и формирования современной законодательно-правовой базы в сфере обеспечения условий развития национальной кредитной системы и кредитования физических лиц.

Необходимость принятия федерального закона об образовании и регулировании деятельности кредитных бюро вызвана рядом обстоятельств, включающих разработку и внедрение большого количества различных программ кредитования физических лиц и малого бизнеса, а также распространенность создания кредитных бюро на неформальной основе. Сотрудничество с кредитным бюро создает для кредитных организаций реальные условия для минимизации кредитных рисков, что будет способствовать участию банков в развитии института кредитных историй.

Относительно участия государства (в лице Центрального банка Российской Федерации) в создании кредитных бюро.

Проект федерального закона "О Федеральном бюро кредитных историй Российской Федерации" определяет создание бюро в структуре Центрального банка Российской Федерации и направленность его деятельности на информацию о кредитах, выданных банками физическим лицам, в отличие от проекта закона о кредитных бюро, которые создаются на рыночных условиях (договорных).

Создание института кредитных историй (кредитного бюро) в рамках прерогативы Центрального банка порождает ряд проблем и противоречий:

а) в банковском сообществе давно возобладала идея коммерческих кредитных бюро и есть уже опыт их деятельности в разных формах, что нарушается при условии создания Федерального кредитного бюро в составе Банка России;

б) монополия государства в лице Банка России в области информации о кредитных историях физических лиц противоречит тенденции развития рынка кредитных услуг и вовлечения в кредитные отношения домашних хозяйств;

в) создается ситуация "отторжения" со стороны участников рынка кредитной информации;

г) небезосновательно, к примеру, мнение о недоверии к системе централизованного регулирования деятельности кредитных бюро в рамках Банка России и подавлении развивающейся на этом рынке конкуренции;

д) проект закона о Федеральном кредитном бюро не обеспечивает обязательность предоставления кредитных историй, а также не дает гарантий относительно утечки не по назначению сведений, предоставленных заемщиками кредитов;

е) финансирование деятельности кредитных бюро Банком России нецелесообразно, поскольку в принципе нарушает элементарные правила рынка — плату

за услуги по предоставлению определенной законом информации о кредитной истории для лиц, заинтересованных в этой информации.

Заметим, что регулятором деятельности кредитных бюро должен быть рынок, поскольку потребителями сосредоточенной в них информации будут прежде всего коммерческие банки. Участие Центрального банка в создании кредитных бюро уместно на начальной стадии в качестве органа регулирования (надзора и контроля) банковской деятельности, так как на данный момент не существует альтернативного органа, имеющего полную информацию о деятельности банков и пользующегося их доверием.

Регулирование деятельности кредитных бюро на государственном уровне означает прежде всего обеспечение законодательной базы и исполнение закона. При этом в роли регулятора будут выступать органы исполнительной власти, призванные обеспечивать соблюдение законов. Вариант контроля за деятельностью бюро со стороны рынка тоже вполне возможен.

Эти и другие не менее важные аргументы дают основание для поддержания проекта федерального закона "О бюро кредитных историй", которому они организуются на рыночной основе как коммерческие структуры, организация, регулирование деятельности, надзор и контроль которых определяются федеральным законом. При этом нельзя не учитывать, что кредитные бюро могут создаваться, только если есть доверие между банками, а Центральный банк не имеет полного доверия.

Относительно обязанности банков передавать информацию в кредитные бюро. Существуют две основные точки зрения.

Согласно первой если банки законодательно не заставить предоставлять информацию, то они либо не будут предоставлять ее вовсе, либо будут это делать в отдельных случаях, когда это выгодно какой-либо из сторон, что еще более увеличивает риски, связанные с недостатком информации.

Вторая точка зрения заключается в том, что банкам надо предоставить законодательную возможность для организации кредитных бюро, а остальное пусть делают заинтересованные лица, что, конечно, не исключает возможности включения в процесс, например, Ассоциации российских банков.

Получателями данных из кредитных бюро наряду с субъектами кредитной истории могут быть банки, небанковские кредитные организации, юридические лица, осуществляющие продажу товаров длительного пользования в рассрочку. Если кредитное бюро является субъектом рыночного оборота, то свои услуги оно предоставляет на договорной основе, и требование о встречном предоставлении информации, если таковое будет предъявлено, вполне оправданно.

Порядок исправлений и споров, ознакомления граждан с их собственной кредитной историей. Должен быть установлен срок рассмотрения заявлений граждан о недостоверности кредитной истории и срок ее исправления, а в случае несогласия кредитного бюро гражданин должен иметь право занести в свою кредитную историю отметку о своем несогласии. Ежегодно гражданин должен иметь право получать копию своей кредитной истории бесплатно.

Относительно информации о заемщике возникает вопрос о целесообразности разделения истории на две части:

начальную (условно негативную часть) — о нарушениях выполнения кредитных обязательств заемщика и о фактах наличия задолженности в том или ином

банке (эта часть информации должна передаваться в кредитные бюро без согласия заемщика, на основании закона о кредитных бюро);

всю остальную информацию, которая может передаваться только с согласия заемщика.

Организационная форма кредитного бюро. Деятельностью в качестве бюро кредитных историй имеют право заниматься юридические лица в любой, определенной законодательством Российской Федерации, организационно-правовой форме.

Осуществление контроля и лицензирование деятельности кредитных бюро. Предмет специального контроля кредитных бюро — обеспечение сохранности и конфиденциальности информации. Уполномоченным органом должен быть не Центральный банк, а специальная структура, осуществляющая лицензирование подобной деятельности в порядке лицензирования деятельности по хранению и обработке конфиденциальной информации.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЮРО КРЕДИТНЫХ ИСТОРИЙ

Сфера применения закона о бюро кредитных историй. Как следует из проекта закона *"О бюро кредитных историй"*, в сферу его применения входят отношения, возникающие между бюро кредитных историй, заемщиками, кредитными организациями, заключающими *с физическими и юридическими лицами* кредитные договоры, а также отношения, возникающие между бюро кредитных историй и органами по надзору за деятельностью бюро кредитных историй. Предметом же регулирования проекта закона *"О Федеральном бюро кредитных историй Российской Федерации"* является порядок комплектования, хранения, учета и использования документов, содержащих кредитную историю только *физических лиц* — заемщиков кредитных организаций.

С учетом высказанных в предыдущем разделе замечаний и аргументов предлагается разработать проекты отдельно для физических и юридических лиц. Информация о физических лицах и юридических лицах настолько специфична, что в институциональном плане кредитные истории физических лиц составляют самостоятельный объект деятельности кредитных бюро, что определяет необходимость создания бюро кредитных историй физических лиц. Международная практика в области деятельности по сбору кредитной информации о физических лицах подтверждает это положение.

Проблема персонификации проекта закона "О бюро кредитных историй" в части физических лиц (проектируемое бюро будет заниматься только кредитными историями физических лиц) составляет предмет дискуссий. Однако специфика кредитных историй и взаимоотношений кредитных организаций с заемщиками — физическими лицами, особенности интересов и их правового статуса (гражданских прав) определяют необходимость создания института кредитных историй именно физических лиц. В связи с этим проект закона "О бюро кредитных историй" в части определения субъектов кредитных историй, включающего физических и юридических лиц, требует изменения (корректировки в этой части).

Заметим, что проблема распространения кредитором негативной информации посредством кредитного бюро не находит должного решения (ограничений) в представленных проектах. Кредитор, видимо, имеет право включить в кредитный

договор условие о праве разглашения информации. Более того, даже в европейском законодательстве предполагается, что разглашение негативных кредитных данных является интересом, имеющим бо́льшую силу, чем принцип невмешательства в частную жизнь.

Защита информации. Исследования показывают, что в современном мире характер основополагающей ценности имеет *конфиденциальность информации* о личной жизни граждан. Поэтому ограничения на сбор и распространение информации о личной жизни граждан рассматривается не только с точки зрения справедливости и защиты прав потребителей, но и как вопрос гражданских и политических прав. Такая позиция, диктуемая Конституцией Российской Федерации и другими действующими законами, должна быть *основополагающим принципом* и при создании кредитных бюро в России. Речь, в частности, идет о том, что в соответствии с частью 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации и статьи 11 Федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" сбор, хранение и распространение информации о частной жизни лица, а равно информации, нарушающей личную тайну, не допускается без согласия указанного лица.

В литературе обоснованно отмечается, что идея кредитных бюро по своей сути противоречит принципу невмешательства в частную жизнь, поэтому для их создания необходимо привести серьезные аргументы, доказывающие пользу кредитных бюро для общества в целом, а не только для коммерческих интересов.

Несмотря на приведенные выше аргументы в пользу создания кредитных бюро, невмешательство в частную жизнь должно оставаться важным принципом, требующим надежной законодательной защиты. Трудность реализации этого принципа очевидна, о чем также свидетельствует опыт законодательного регулирования деятельности кредитных бюро в странах ЕС и США. Недостатки законодательства этих стран связаны с попытками решения двуединой, противоречивой по своей сути задачи: с одной стороны, минимизировать вмешательство в частную жизнь и, с другой стороны, одновременно получить преимущества, которые дает информационный обмен между кредиторами. Следует отметить, что эффективного способа решения этой задачи в мировой практике пока не найдено.

Принципы, цели и задачи деятельности кредитных бюро. Основное внимание в проектах законов концентрируется на технической стороне дела, что свидетельствует о концептуальной ограниченности законопроектов. В числе *главной цели* проекта федерального закона "О бюро кредитных историй" определено создание условий для накопления, хранения и раскрытия специализированными организациями информации, характеризующей своевременность исполнения заемщиком своих обязательств по кредитным договорам, общего снижения кредитных рисков, повышения эффективности работы кредитных организаций. В законопроекте "О Федеральном бюро кредитных историй Российской Федерации" какой-либо четко выраженной цели вообще не определено.

Задачи бюро кредитных историй. В проекте закона "О Федеральном бюро кредитных историй Российской Федерации" формулируются следующие задачи:

- комплектование и организация выдачи кредитных историй;
- учет и обеспечение сохранности кредитных историй;
- соблюдение режима банковской тайны в работе с кредитными историями.

Для решения этих задач определены основные *функции и права* Федерального бюро кредитных историй (статьи 5 и 6), но *отсутствуют* положения, регламентирующие *ответственность* этого института.

В законопроекте "О бюро кредитных историй", хотя общие положения, касающиеся деятельности этого института и выделены в специальный раздел (глава III "Бюро кредитных историй"), его *функции и права не имеют четкого определения, равно как и ответственность данного института*. (Права бюро кредитных историй в этом законопроекте регламентируются лишь в статье 13 "Взаимодействие бюро кредитных историй с органами государственной власти").

Структура законопроектов "О Федеральном бюро кредитных историй Российской Федерации" и "О бюро кредитных историй". Авторы рассматриваемых законопроектов, обосновывая необходимость их принятия, приводят в качестве аргументов нацеленность соответствующих документов на решение задач, по существу, глобального характера. Это обстоятельство предъявляет особые требования к формированию соответствующих нормативных документов. Структура законодательных актов должна строиться в соответствии с поставленными задачами, в частности, максимально полно отражать не только концепцию закона, но и положения, конкретизирующие главную идею. Помимо отмеченных ранее упущений и технических недоработок (например, в законопроекте "О бюро кредитных историй" сначала идет раскрытие положений, касающихся кредитных историй (глава II), и только после этого — глава III "О бюро кредитных историй", в которую опять же "вклиниваются" положения, относящиеся к кредитным историям (статья 12) существуют также серьезные недоработки, имеющие принципиальный характер:

1) неопределенность организационно-правовой формы бюро кредитных историй;

2) отсутствие общих подходов, регламентирующих порядок формирования региональной сети бюро кредитных историй и их взаимодействия с другими заинтересованными сторонами;

3) явный дисбаланс в обеспечении интересов заемщиков и кредиторов в пользу последних.

Региональный аспект проблемы приобретает особую остроту в связи с тем, что, как показывают исследования, отдельные регионы, особенно имеющие развитую финансовую инфраструктуру, начинают разрабатывать собственные концепции формирования кредитных бюро. Так, не дожидаясь выхода федерального закона, московские власти уже активно работают в этом направлении. Под контроль московского правительства должны попасть не только юридические лица, заключающие инвестиционные договоры и участвующие в городских конкурсах, но и физические лица, которые все чаще берут банковские кредиты на приобретение недвижимости, автомобилей и так далее¹.

До последнего времени проверкой состоятельности фирм занимался Московский региональный аналитический центр (МРАЦ), недавно преобразованный в Центр информационно-аналитических технологий (ЦИАТ). Это городское унитарное предприятие с начала 90-х годов накапливало информацию о всех предприятиях и бизнес-структурах Москвы. Теперь на основе базы данных ЦИАТ мэ-

¹ "Известия", 22 августа 2003 г.

рия создает новое учреждение — городское бюро кредитных историй. Предполагается, что бюро начнет работать уже с января 2004 года.

Главными поставщиками информации и одновременно клиентами кредитного бюро станут городские банки и само правительство Москвы. Информация, которая будет концентрироваться в кредитном бюро, будет разделена на две части — открытую и конфиденциальную.

В *открытом* доступе будут находиться фамилии, имена, ИНН налогоплательщиков, названия фирм, номера государственной регистрации и личные номера кредитных историй. *Закрытая* часть базы будет содержать паспортные данные, размеры кредитов, сроки их погашения, размеры процентов и фактические сроки платежей для частных должников и данные о руководстве (включая фактическое место жительства), сведения об основных акционерах, суммы обязательств и сроки их погашения для фирм. *Причем ни у частных кредиторов, ни у коммерческих структур, берущих кредиты в банках, не будут требовать согласия на занесение данных в городскую базу.*

В списки бюро кредитных историй попадет информация обо всех москвичах — участниках ипотечных программ, нескольких тысячах горожан, взявших банковские кредиты на покупку автомобилей, десятках тысяч предпринимателей, которым деньги на развитие предоставили банки и льготные кредиты оформило городское правительство. В мэрии уверены, что утечек из кредитного бюро не будет, как не было их из базы данных МРАЦ. Чтобы создать списки будущих пользователей бюро кредитных историй, правительство Москвы пошло на формирование при городском управлении по экономической безопасности списков аккредитованных фирм. Любая фирма или частный предприниматель, которые примут условия и согласятся передавать информацию о себе и своих клиентах, получают не только соответствующий сертификат и доступ к информационным ресурсам нового бюро, но и полную юридическую поддержку московского правительства.

Аналогичные процессы происходят в Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Перми, других регионах. При этом обнаруживаются различные подходы к формированию кредитных бюро. В связи с этим унификация правил создания кредитных бюро представляется крайне необходимой.

ПРИЛОЖЕНИЕ

1. Кредитное бюро — организация (обычно частная), занимающаяся сбором, обработкой и распространением сведений, относящихся к кредитной истории отдельных граждан, включая такие сведения, как остаток задолженности или кредитные линии, историю внесения платежей, случаи непогашения кредита, банкротства и так далее. *Государственные кредитные регистратуры (ГКР)*, преобладающие в Европе и Латинской Америке, обычно управляются центральными банками этих стран и служат в основном для повышения качества регулирования деятельности финансовых институтов.

2. Ключевые позиции, содержащиеся в современной законодательной практике в области развития института кредитных историй физических лиц, можно свести к следующим установлениям и нормам.

Общее определение организаций, информации и сделок, подпадающих под действие закона.

Детальное описание разрешенных целей использования собираемой и распространяемой информации.

Детальное определение круга лиц, которым может быть предоставлена информация.

Положения, обеспечивающие согласие граждан на предоставление данных в отношении определенных сведений в целом или в отношении установленных категорий лиц.

Обязанность сборщиков информации уведомлять граждан о случаях обращения или запроса по их кредитному делу (Европа) или о случаях, когда содержащаяся в деле информация стала основой для неблагоприятного решения по кредиту (США) третьей стороны, а также предоставлять гражданам доступ к выданной о них информации за небольшую плату или бесплатно.

Обязанность сборщиков информации предоставлять гражданам возможность зарегистрировать спор, касающийся данной информации, и уведомлять получателей кредитных справок о наличии спора.

Обязанность сборщиков и распространителей данных (банки и другие кредиторы) проводить расследования и реагировать на обвинения в ошибочности данных.

Обязательный для соблюдения срок ответов на жалобы граждан.

Обязательный для соблюдения срок хранения негативной информации в деле гражданина.

Ответственность за нанесение ущерба и санкции за нарушение закона.

Перечень регулирующих органов и их полномочий.

3. Основные моменты принятой в США процедуры состоят в следующем.

Заемщик вправе уведомить кредитора о наличии возражений по кредитным вопросам, в случае чего кредитор не может представить в кредитное бюро информацию о заемщике без упоминания о наличии спора, а кредитное бюро обязано указывать это в выдаваемых кредитных справках.

Заемщик вправе направить уведомление о наличии спора в кредитное бюро, которое обязано уведомить об этом представившего информацию кредитора в течение 5 рабочих дней, после чего кредитор обязан перепроверить данные и либо подтвердить их, либо внести исправления.

Кредитное бюро вправе отказать в расследовании по жалобе заемщика, если она не подтверждена документами и явно необоснованна, но со значительным риском привлечения к ответственности.

Перепроверка должна быть проведена за 30 дней или за 45 дней, если после получения первоначального уведомления заемщик представит дополнительную информацию.

Если данные не могут быть проверены кредитором или являются неправильными, кредитор обязан уведомить об этом все кредитные бюро, участником которых он является, и в кредитное дело гражданина должны быть внесены исправления.

В случае несогласия кредитора с позицией заемщика, кредитор обязан уведомить об этом кредитное бюро; при этом оспариваемые данные остаются в деле, однако кредитное бюро обязано включать заявление заемщика, касающееся спорных данных, в выдаваемые им кредитные справки.

Представивший сведения кредитор и кредитное бюро несут ответственность по закону за распространение ошибочных сведений по причине халатности или умысла.

Эти положения, как и жесткие сроки, отсутствовали в первоначальном законе США и были внесены в качестве поправок значительно позднее (в 1996 году), когда стало ясно, что кредитные бюро нарушают права граждан, не реагируя на жалобы по поводу ошибочных сведений.

Ответственность. Страны ЕС и США предусматривают ответственность кредиторов и кредитных бюро за нарушение закона и причинение ущерба гражданам. В "Директиве о приватности" устанавливается только общий принцип ответственности за любые действия, являющиеся незаконными или "несовместимыми" с режимом невмешательства в частную жизнь, а также освобождение от ответственности предоставившего данные лица, если будет доказано, что оно не виновно в "событии, приведшем к возникновению ущерба". Поскольку с точки зрения здравого смысла не может быть ответственности при отсутствии вины, данное положение скорее всего означает, что предоставившее данные лицо может быть освобождено от ответственности, если можно доказать, что им были предприняты все разумные шаги для предотвращения нарушения закона, и это лицо не проявило халатность. Более подробные положения об ответственности могут предусматриваться законодательством стран — членов ЕС.

Вопрос о согласии граждан также возникает при разглашении имеющейся в кредитном бюро информации третьим лицам. И в этом случае европейское законодательство требует либо ясно выраженного согласия, либо подписания договора, который предусматривает выдачу кредитных справок. В американском законодательстве согласия граждан не требуется, однако получатели кредитных справок должны иметь законную деловую потребность в такой справке в соответствии с законом. Таким образом, на практике кредиторы в США получают письменное согласие на получение кредитного отчета; эта же справка может быть получена просто путем представления в кредитное бюро документов, подтверждающих наличие законной деловой потребности.

4. Банковская тайна. С вопросами банковской тайны связаны три вида правоотношений: между банком и клиентом, между клиентом и правительством и между правительством и банком. В российском банковском праве институт банковской тайны рассматривается как элемент договорных правоотношений между банком и клиентом в связи с открытием банковского счета (статья 857 Гражданского кодекса Российской Федерации):

"Статья 857. Банковская тайна

1. Банк гарантирует тайну банковского счета и банковского вклада, операций по счету и сведений о клиенте.

2. Сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно в случаях и в порядке, предусмотренных законом.

3. В случае разглашения банком сведений, составляющих банковскую тайну, клиент, права которого нарушены, вправе потребовать от банка возмещения причиненных убытков".

Требование хранить банковскую тайну распространяется на кредитные, аудиторские организации и Банк России.

Банки гарантируют тайну сведений о счетах и вкладах, операциях по счетам и вкладам, сведений о своих клиентах (пункт 1 статьи 857 Гражданского кодекса) и корреспондентах, а также иной информации, устанавливаемой кредитной организацией, если это не противоречит статье 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности":

"Статья 26. Банковская тайна

Кредитная организация, Банк России гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Все служащие кредитной организации обязаны хранить тайну об операциях, счетах и вкладах ее клиентов и корреспондентов, а также об иных сведениях, устанавливаемых кредитной организацией, если это не противоречит федеральному закону.

Банк России не вправе разглашать сведения о счетах, вкладах, а также сведения о конкретных сделках и об операциях из отчетов кредитных организаций, полученные им в результате исполнения лицензионных, надзорных и контрольных функций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Аудиторские организации не вправе раскрывать третьим лицам сведения об операциях, о счетах и вкладах кредитных организаций, их клиентов и корреспондентов, полученные в ходе проводимых ими проверок, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, не вправе раскрывать третьим лицам информацию, полученную от кредитных организаций в соответствии с Федеральным законом "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем", за исключением случаев, предусмотренных указанным федеральным законом. Банк России, кредитные, аудиторские и иные организации, а также их должностные лица и их работники несут ответственность за разглашение банковской тайны, включая возмещение нанесенного ущерба, в порядке, установленном федеральным законом.

Объектом охраны являются сведения о личности клиента, о его операциях и состоянии счета. Следовательно, кредитная организация не обязана хранить в тайне сведения о контрагентах своих клиентов, а также другую информацию, не имеющую непосредственного отношения к банковскому счету (кроме сведений о клиенте), если она не взяла на себя такие обязательства. Перечень операций по счету, на которые распространяется действие банковской тайны, определяется в соответствии со статьей 848 Гражданского кодекса Российской Федерации:

"Статья 848. Операции по счету, выполняемые банком

Банк обязан совершать для клиента операции, предусмотренные для счетов данного вида законом, установленными в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота, если договором банковского счета не предусмотрено иное".

Тайна распространяется и на движение вкладов (размер, время и сумма поступления или изъятия, от кого и по каким основаниям поступают суммы и прочее). Сведения, составляющие банковскую тайну, должны быть получены кредитной организацией в процессе осуществления ею банковских операций и других сделок, предусмотренных законом о банках и банковской деятельности:

В статье 5 "Банковские операции и другие сделки кредитной организации" говорится следующее.

К банковским операциям относятся:

- 1) привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок);
- 2) размещение указанных в пункте 1 части первой настоящей статьи привлеченных средств от своего имени и за свой счет;
- 3) открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц;
- 4) осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам;
- 5) инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц;
- 6) купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах;
- 7) привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов;
- 8) выдача банковских гарантий;
- 9) осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).

Кредитная организация помимо перечисленных в части первой настоящей статьи банковских операций вправе осуществлять следующие сделки:

- 1) выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме;
- 2) приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме;
- 3) доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами.

Список лиц, обязанных сохранять банковскую тайну, включает в себя всех служащих перечисленных организаций, независимо от их должности и от того, входит ли работа с охраняемыми сведениями в круг их непосредственных служебных обязанностей. Если о банковских операциях узнает частное лицо (из разговоров, писем и т.п.), то оно не обязано соблюдать тайну.

Порядок и условия предоставления банковской информации кредитными организациями, Банком России и аудиторскими организациями третьим лицам без согласия клиентов определяется законодательством.

В соответствии с пунктом 2 статьи 857 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются им самим (а также их представителям), судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате Российской Федерации, органам государственной налоговой службы и налоговой полиции, таможенным органам Российской Федерации — в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а также, с согласия прокурора, — органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Справки по счетам и вкладам физических лиц выдаются кредитной организацией им самим (а также их представителям), судам, а при наличии согласия прокурора — органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве.

Справки по счетам и вкладам в случае смерти их владельцев выдаются лицам, указанным владельцем счета или вклада в сделанном кредитной организации завещательном распоряжении, нотариальным конторам — по находящимся в их

производстве наследственным делам о вкладах умерших вкладчиков, а в отношении счетов иностранных граждан — иностранным консульским учреждениям.

Банк России, кредитные и аудиторские организации могут быть привлечены к ответственности за разглашение банковской тайны в форме возмещения убытков. Их должностные лица и иные работники также могут быть привлечены к уголовной ответственности (статья 183 Уголовного кодекса Российской Федерации). Клиент вправе потребовать возмещения морального вреда в порядке, предусмотренном статьями 151 и 152 Гражданского кодекса.

Попытка учета публичных интересов привела к тому, что в новой редакции закона о банках и банковской деятельности появилась статья 8 — о предоставлении информации о деятельности кредитной организации. Только с позиций частных интересов, которые регулируются гражданским законодательством, регламентировать режим банковской тайны представляется неверным. Последний тезис имеет важное значение для создания кредитных бюро.

В статье 8 "Предоставление информации о деятельности кредитной организации, банковской группы и банковского холдинга" говорится следующее.

Кредитная организация обязана публиковать по формам и в сроки, которые устанавливаются Банком России, следующую информацию о своей деятельности:

ежеквартально — бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и убытках, информацию об уровне достаточности капитала, о величине резервов на покрытие сомнительных ссуд и иных активов;

ежегодно — бухгалтерский баланс и отчет о прибылях и убытках с заключением аудиторской фирмы (аудитора) об их достоверности.

Кредитная организация обязана по требованию физического лица или юридического лица предоставить ему копию лицензии на осуществление банковских операций, копии иных выданных ей разрешений (лицензий), если необходимость получения указанных документов предусмотрена федеральными законами, а также ежемесячные бухгалтерские балансы за текущий год.

За введение физических лиц и юридических лиц в заблуждение путем непредоставления информации либо путем предоставления недостоверной или неполной информации кредитная организация несет ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Головная кредитная организация банковской группы, головная организация банковского холдинга (управляющая компания банковского холдинга) ежегодно публикуют свои консолидированные бухгалтерские отчеты и консолидированные отчеты о прибылях и убытках в форме, порядке и сроки, которые устанавливаются Банком России, после подтверждения их достоверности заключением аудиторской фирмы (аудитора).

Банковская тайна не требует специального оформления, а круг ее сведений определен законом и одинаков для любых банков, их клиентов и корреспондентов. Круг лиц, имеющих право получать сведения, составляющие банковскую тайну, также устанавливается законом и не может быть расширен. Другим лицам без согласия клиента банковские сведения передавать нельзя.

Можно сделать вывод, что банковская тайна — особый правовой режим, не сводимый ни к одному ранее известному правовому режиму информации. Было бы неверно называть банковскую тайну разновидностью коммерческой, поскольку уровень отнесения тех или иных сведений к тайне и правовое оформление этого действия различны.

Нормативно-правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере банковской тайны, можно подразделить на несколько уровней. Первый уровень составляют федеральные законы, создающие основу правового регулирования, — статья 26 закона о банках и банковской деятельности и статья 857 Гражданского кодекса.

Эти две статьи регулируют одинаковые правоотношения, но в разной редакции. Для их применения целесообразно использовать правило о соотношении общих и специальных правовых норм. Поскольку ст. 26 является специальной, надо следовать требованиям этой статьи.

Необходимо также иметь в виду, что на этом же уровне существует значительный массив законодательных предписаний, которые предоставляют право отдельным государственным органам, начиная с налоговых служб, получать информацию, составляющую банковскую тайну. При этом надо отметить, что законодательные решения приняты до введения в действие новой редакции закона о банках и банковской деятельности и должны применяться только в тех случаях, когда они не противоречат данному закону.

Перечень законов, которые затрагивают права и обязанности по поводу банковской тайны, может быть дополнен. Правовое же значение этих законов состоит в том, что они, во-первых, закрепляют право определенных банковским законом органов и организаций запрашивать банковскую информацию; во-вторых (о чем забывают или на что не обращают внимания), эти правовые акты устанавливают компетенцию того или иного органа на запрос, то есть определяют, какую именно информацию может запрашивать этот орган; в-третьих, устанавливают (правда, далеко не всегда) меры ответственности за несоблюдение требований о предоставлении информации. Следовательно, при анализе любого требования о предоставлении информации, составляющей банковскую тайну, должны быть приняты во внимание законодательные обоснования такого запроса.

Названными нормативными актами не исчерпывается правовое регулирование правоотношений, складывающихся в рассматриваемой сфере. К подзаконным нормативным актам нужно отнести те, которые приняты в развитие названного законом и несут в себе нормативные предписания о процедуре и документообороте по поводу предоставления банковской информации. Такие акты приняты не во всех сферах, в качестве примера можно рассмотреть письмо Министерства финансов Российской Федерации от 17 января 1994 года "О порядке представления сведений в налоговые органы". Это письмо устанавливает основания, форму запроса банковской информации, должностных лиц и дает исчерпывающий объем сведений, которые могут быть запрошены.

Кроме названных нормативных актов, можно упомянуть отдельные положения нормативных актов, регулирующие порядок производства банковских операций, включающие в себя установление обязанности банка сообщать информацию об этих операциях органам государственного управления.

Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 установил обязанность банка сообщать налоговым органам о всех открытых счетах, независимо от режима счета, а также информировать об операциях по счету, если их сумма превышает в эквиваленте 10 тыс. долларов. При этом отметим, что на практике далеко не всегда и всеми подобные прямо не соответствующие закону указания выполняются. Тактика банковского поведения в этом случае проста: не соответствующий закону нормативный акт не исполняется, а в случае обнаружения

такого неисполнения государственными органами и наложения на банк штрафа постановление о штрафе оспаривается в арбитражном порядке.

Анализ текста вышеназванных норм, устанавливающих этот круг сведений, показывает, что статья 26 закона о банках и банковской деятельности дает более широкую по сравнению со статьей 857 Гражданского кодекса формулировку банковской тайны. Гражданский кодекс называет три вида сведений:

- а) о банковском счете и банковском вкладе;
- б) об операциях по счету;
- в) о клиенте.

В дополнение к названным статья 26 закона включает любые иные сведения, установленные кредитной организацией и соотносимые с ее клиентами. Можно утверждать, что вторая редакция является более адекватной, так как дает широкое толкование понятию "банковская тайна" и соответствует банковской практике во многих странах.

Следовательно, можно утверждать, что и российское законодательство вслед за мировой практикой перешло к широкому определению банковской тайны, охватывающему любые сведения о клиентах и корреспондентах, полученные банком в ходе своей деятельности, что также дает основания развивать его с целью создания кредитных бюро.

5. Перечень законодательных актов, в которые, возможно, потребуется внесение изменений

1. Гражданский кодекс Российской Федерации:
 - статья 57. Реорганизация юридического лица;
 - статья 61. Ликвидация юридического лица;
 - статья 857. Банковская тайна.
2. Федеральный закон "О банках и банковской деятельности":
 - статья 26. Банковская тайна.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях:
 - статья 13. 14. Разглашение информации с ограниченным доступом.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации:
 - статья 183. Незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну.

"Круглый стол" Совета Федерации

**КРЕДИТНОЕ БЮРО В РОССИИ:
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

24 февраля 2004 года

Материалы представлены
Комитетом Совета Федерации
по финансовым рынкам и денежному обращению

Над выпуском работали:

П.В. Онищенко, руководитель аппарата Комитета,
С.А. Карев, советник аппарата Комитета,
И.В. Никитина, консультант аппарата Комитета

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом
Управления делопроизводства Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления делопроизводства Аппарата Совета Федерации
Тираж 200 экз. Заказ