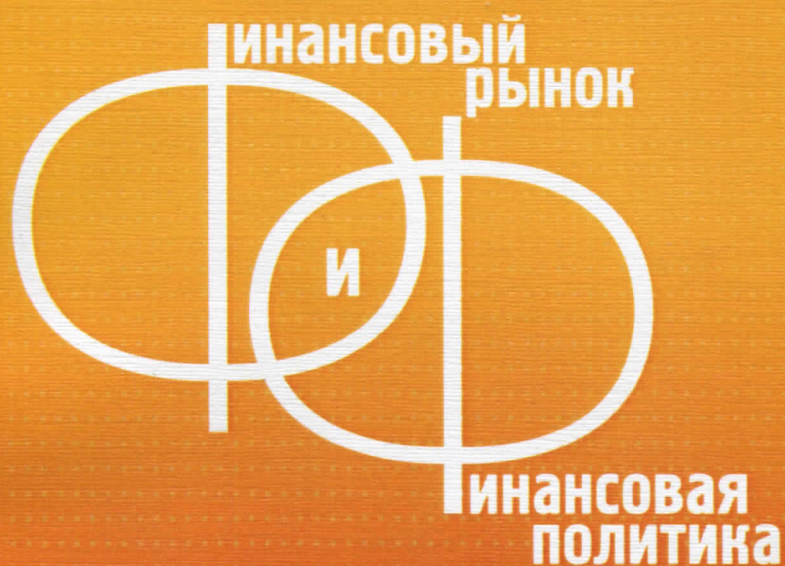




**№ 1–2
(1, 2)**

**ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК
И ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА**

2012

Научный журнал

Учредитель

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования*

*«Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»
(ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова»)*

Основан в 2012 г.

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-49670 от 03 мая 2012 г.

Главный редактор *Е. А. Звонова, д-р экон. наук, проф.*

Ответственный секретарь *Т. А. Осипова*

Редакционная коллегия:

В. А. Галанов, д-р экон. наук, проф.

О. А. Гришина, д-р экон. наук, проф.

К. В. Екимова, д-р экон. наук, проф.

А. Г. Куликов, д-р экон. наук, проф., засл. деятель науки РФ

Л. Я. Маршавина, д-р экон. наук, проф.

В. И. Рябикин, д-р экон. наук, проф.

В. А. Слепов, д-р экон. наук, проф., засл. деятель науки РФ

И. П. Хоминич, д-р экон. наук, проф.

Л. А. Чайковская, д-р экон. наук, проф.

Редакционный совет:

А. А. Алякин - заместитель председателя правления ОАО «Россельхозбанк»

П. А. Медведев - советник председателя Центрального банка России

Т. В. Парамонова - экс-председатель Центрального банка России

Г. А. Тосунян - президент Ассоциации российских банков

*Д. О. Язев - заместитель председателя Комитета по инновациям и инвестициям
Государственной Думы РФ*

Журнал выходит с 2012 г. Периодичность - 4 раза в год.

При перепечатке материалов ссылка на научный журнал «Финансовый рынок и финансовая политика» Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова обязательна. Печатается в авторской редакции.

© ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2012

Д-р экон. наук М. А. Котляров
(Гос. ун-т управления)

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МОТИВИРОВАННОГО СУЖДЕНИЯ В ПРАКТИКЕ РОССИЙСКОГО БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Более 10 лет в России органами банковского регулирования подтверждается необходимость использования механизма мотивированного (профессионального) суждения при осуществлении надзора за банками. На текущий момент в российском законодательстве нет четкого определения пруденциального надзора, а также критериев и органа для вынесения мотивированного суждения. В статье рассматриваются актуальные вопросы в сфере вынесения мотивированного суждения на разных стадиях банковского надзора.

It has been declaring the need for a motivated (professional) judgment in banking supervision in Russia for more than 10 years. At the moment, in the Russian legislation there is no clear definition of prudential supervision, as well as the criteria and authority to make a reasoned judgment. The article deals with current issues in making a reasoned judgment on the various stages of banking supervision.

Ключевые слова и словосочетания: банковский надзор, пруденциальный надзор, банковские риски, мотивированное суждение.

Key words and expressions: banking supervision, prudential supervision, banking risks, reasoned judgment.

Мотивированное суждение как элемент банковского надзора активно используется в практике работы надзорных органов зарубежных стран. Формально в России также заявлено о необходимости использования профессионального суждения в ходе надзора за деятельностью кредитных организаций.

Вот уже более 10 лет мы периодически возвращаемся к этой теме. Например, в феврале 2010 г. Президент России утвердил перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию финансового рынка, в числе которых можно выделить следующее: «...подготовить предложения, направленные на определение возможности применения мотивированных суждений при осуществлении пруденциального надзора [1].

В документе «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2011 год и период 2012 и 2013 годов» отмечается, что целесообразно расширить, исходя из международно-признанных подходов, возможности использования мотивированного (содержательного) суждения в надзорном процессе, прежде всего при оценке устойчивости кредитных организаций, включая оценку уровня принятых рисков, а также качества систем управления и внутреннего контроля.

В марте 2012 г. по итогам совещания по экономическим вопросам Президент подписал перечень поручений, в числе которых опять значится: «Правительству Российской Федерации ускорить рассмотрение вопроса о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся предоставления Центральному банку Российской Федерации права использовать мотивированное суждение при осуществлении им надзорных функций» [2].

Очевидно, что с определенной периодичностью мы возвращаемся к этой теме. В данной статье мы обратимся к современной ситуации с использованием мотивированного (профессионального) суждения при осуществлении надзора за деятельностью кредитных организаций.

Пруденциальный надзор в системе обеспечения защиты интересов клиентов кредитных организаций

Банковский надзор, основными целями которого являются защита интересов вкладчиков и обеспечение стабильности банковской системы в целом, является важнейшей экономической и социальной функцией государства. Считается, что в стране с развитой рыночной экономикой гарантией качества банковской системы является применение концепции разумного (пруденциального) надзора.

Прежде чем обращаться к понятию «мотивированное суждение», необходимо отметить, что в российской нормативной базе нет четкого определения самого *пруденциального надзора*, а имеет место лишь весьма широкое определение *пруденциальной нормы деятельности*.

По нашему мнению, *пруденциальный надзор* – это система мер, при которой органы надзора, опираясь на требования законодательства, обеспечивают стабильность работы кредитной организации, не вмешиваясь в ее оперативную самостоятельность до момента появления потенциальной или реальной угрозы интересам кредиторов и вкладчиков.

Получается, что кредитная организация как коммерческое предприятие свободна в принятии решений, выборе партнеров, работе на рынке в пределах своей лицензии, в выработке кредитной, депозитной, процентной и другой политики.

Никакой надзорный орган не имеет права ограничивать свободу деятельности кредитной организации как предприятия.

При этом государство обеспечивает стабильность банковской системы и конкретной кредитной организации посредством защиты интересов кредиторов и вкладчиков.

Именно факт потенциального или реального ущемления интересов кредиторов и вкладчиков (нарушение пруденциальной нормы деятельности) является тем моментом, начиная с которого надзорные органы получают право вмешиваться в деятельность банка посредством применения предупредительных или принудительных мер воздействия.

Система банковского надзора цивилизованного государства включает в себя следующие элементы:

- регистрация и лицензирование;
- дистанционный надзор; инспектирование;

- работа с проблемными банками;
- ликвидационные процедуры.

На любой из этих стадий существуют возможности для ущемления интересов клиентов банков. Все эти этапы должны выстраиваться Центральным банком, либо иным органом, ответственным за надзор, на принципах *пруденциальности*. Так выглядит концепция пруденциального (разумного) надзора в общем представлении.

Россия объявила о приверженности базовым принципам банковского надзора, а значит вопрос практического определения пруденциального надзора – это вопрос далеко не только теоретико-методологического характера.

При этом на основе мониторинга пруденциальных норм деятельности, Центральный банк России применяет к кредитным организациям меры воздействия.

Мы же косвенно определяем понятие пруденциальной нормы деятельности, обращаясь к отдельным составляющим этого определения в разных нормативных актах Центрального банка.

Так, только в пункте 1.17.6 Инструкции ЦБ РФ № 59 от 31 марта 1997 г. «О применении к кредитным организациям мер воздействия» в редакции Указаний Банка России от 26 января 2010 г. № 2388-У в качестве пояснения в скобках дается следующее определение пруденциальных норм деятельности: «...предельные величины рисков, принимаемых кредитными организациями, нормы по созданию резервов, обеспечивающих ликвидность кредитных организаций и покрытие возможных потерь, нарушение требований, предъявленных Банком России при регистрации, лицензировании и расширении деятельности кредитной организации, по ведению бухгалтерского учета и представлению отчетности, ее опубликованию в открытой печати в случаях, установленных федеральными законами, представлению аудиторских заключений».

Ясно, что при таком определении понятие пруденциальной нормы имеет весьма широкое толкование. На практике орган надзора рассматривает конкретные виды нарушений, применяет конкретные виды наказаний и, вероятно, не испытывает потребности в определении пруденциальной нормы деятельности.

Можно предположить, что законодатели и Центральный банк из практических соображений не усмотрели смысла в четком определении пруденциальной нормы и само словосочетание продолжает использоваться в документах скорее по инерции.

Сразу отметим, что большой проблемы от этого не произошло. Для практиков-банкиров важно, за какой вид нарушений, какой вид наказания их ожидает, а оценка того, укладывается ли это наказание в русло пруденциального надзора или нет – дело методологов. На этом и можно было бы закрыть дискуссию про перспективы внедрения понятия «пруденциальная норма деятельности» на том основании, что проблема эта не является в текущих условиях злободневной.

Однако дело в том, что ни Центральный банк, ни, как мы убедились в начале статьи, даже Президент не собираются отказываться от внедрения в практику пруденциального надзора института мотивированного суждения.

Мы еще не разобрались с границами, да и самим понятием пруденциального надзора, а на повестке – развитие внутри этой неоднозначной категории не менее субъективного механизма – мотивированного суждения.

Понятие мотивированного (профессионального) суждения в банковском надзоре

Мы не претендуем на абсолютную историческую точность в определении того момента, когда в российском надзоре стали применять это словосочетание. Например, еще в Основных направлениях единой денежно-кредитной политики на 2002 г. отмечалось, что «...в Положении использован такой международно признанный подход к формированию резервов, как мотивированное суждение о степени риска, выносимое кредитной организацией с учетом экономического содержания элементов риска...». Речь шла о формировании резервов на возможные потери.

В том же документе, но уже на 2006 г. содержалась такая формулировка: «...определение полномочий Банка России по применению «мотивированного (профессионального) суждения», в том числе уполномоченных представителей Банка России при проведении проверок кредитных организаций».

Стоит отметить, что эта рекомендация выдавалась с целью внесения изменений в федеральный закон «О Центральном банке РФ (Банке России)», однако на практике реализовалась лишь в нормативных документах Центрального банка, регламентирующих процедуры инспектирования. Хотя в законе «О Центральном банке России» и используется понятие «мотивированный», однако в значении «обоснованный» и только в части процедур инспектирования.

Для того чтобы составить представление об этом понятии, необходимо изучить отдельные нормативные акты Центрального банка, где оно фигурирует. Несмотря на то, что четкого определения мотивированного (профессионального) суждения в законе не появилось, оно, тем не менее, вошло в разные сферы банковского надзора.

Прежде чем о них сказать, необходимо определиться, о каком мотивированном суждении мы будем говорить. В связи с данным понятием возможны три варианта:

- 1) использование данного понятия в значении «обоснованный, подтвержденный доводами»;
- 2) использование данного понятия кредитной организацией в ходе различного рода внутренних процедур анализа и оценки;
- 3) использование данного понятия органами надзора в отношении кредитной организации, особенно, когда из этого следуют какие-то последствия для самой кредитной организации.

Нас будет интересовать второе и особенно третье направление.

Логика нашего исследования предельно проста. Необходимо выделить те элементы банковского надзора, где Центральный банк чаще обращается к понятию мотивированного (профессионального) суждения.

По нашему мнению, это следующие элементы банковского надзора:

- контроль управления рисками в кредитной организации (в том числе организация системы внутреннего контроля, управление ликвидностью, формирование резервов на возможные потери);
- инспектирование;
- анализ финансового состояния кредитных организаций;
- противодействие легализации доходов, полученных преступным путем;
- предупреждение банкротства кредитной организации.

Ясно, что первое направление в этом плане самое насыщенное. Начнем с формирования резервов на возможные потери, как, вне всякого сомнения, одного из самых проблемных направлений в практике российского банковского надзора.

Стоит отметить, что в Положении ЦБ РФ от 26 марта 2004 г. № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности» понятие профессионального суждения используется наиболее системно.

В частности, заложен принцип классификации выданных ссуд на основе профессионального суждения, установлено требование наличия в кредитной организации порядка документального оформления и составления профессионального суждения, а также регламентировано его содержание.

Следующим положительным примером можно считать то, что Центральный банк прописывает для своих представителей критерии и дает рекомендации, необходимые для вынесения мотивированного суждения. Например, Методические рекомендации по проведению проверки и оценки организации внутреннего контроля в кредитных организациях (утв. Письмом ЦБ РФ от 24 марта 2005 г. № 47-Т).

Положительным здесь является формализация Центральным банком так называемого экспертного подхода и в соответствии с принципами пруденциального надзора всем участникам системы доступны для ознакомления критерии и методы, которые используют представители ЦБ при вынесении мотивированного суждения.

Еще один пример связан с оценкой состояния ликвидности кредитной организацией. В частности, ЦБ РФ в письме от 1 февраля 2010 г. № 15-3-3-2/406 «О порядке составления отчетности по форме 0409125» указал, что методика оценки состояния ликвидности кредитной организации, предложенная Банком России в форме 125, разработана с учетом используемых в международной практике подходов оценки состояния ликвидности кредитных организаций.

Данные подходы предусматривают, что сведения о предполагаемых размерах и сроках поступлений (выплат) денежных средств на отчетную дату в отчетности отражаются на основе мотивированного суждения.

Вся остальная проработка использования мотивированного суждения возлагается на кредитную организацию.

Перейдем к вопросам инспекционной деятельности. Здесь тоже стоит отметить в качестве положительного примера проработку Центральным банком критериев для вынесения мотивированного суждения собственными представителями. Мы говорим о Методических рекомендациях по проведе-

нию проверки системы управления банковскими рисками в кредитной организации (ее филиале) (доведены Письмом ЦБ РФ от 23 марта 2007 г. № 26-Т).

В таком субъективном элементе как общая оценка системы управления рисками дана хоть какая-то основа для вынесения суждения проверяющим и его оценки со стороны объекта проверки.

В блоке про оценку финансового состояния банков отметим следующее. ЦБ на регулярной основе занимается классификацией кредитных организаций по группам проблемности. До 2008г., когда в отношении банков ЦБ использовал Указание от 31 марта 2000 г. № 766-у «О критериях определения финансового состояния кредитных организаций», прямо говорилось, что «...отнесение кредитных организаций к той или иной категории и классификационной группе производится территориальными учреждениями Банка России на основании мотивированного суждения», разумеется, на основе установленных критериев.

Также допускалось, что на основании мотивированного суждения можно изменять классификационную группу даже если по формальным признакам на то оснований не было.

С переходом в отношении банков на использование положений Указания от 30 апреля 2008 г. № 2005-у «Об оценке экономического положения банков» ЦБ РФ убрал из текста термин «мотивированное (профессиональное) суждение», хотя фактически разработал и опубликовал все критерии, необходимые для вынесения суждения и отнесения банка к той или иной классификационной группе.

Следующим направлением, где Центральным банком используется понятие мотивированного суждения, является проверка соблюдения кредитными организациями требований законодательства в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем. В частности, ЦБ формирует мотивированное суждение о сложившейся в кредитной организации системе идентификации клиентов и др. (Письмо ЦБ РФ от 6 апреля 2005 г. № 56-Т).

Еще можно отметить случаи оценки финансового положения банка для решения вопроса о целесообразности участия Агентства по страхованию вкладов в осуществлении мер по предупреждению его банкротства.

Согласно указанию ЦБ РФ от 29 октября 2008 г. № 2107-У представители данного агентства и ЦБ РФ выносят мотивированное суждение о финансовом состоянии банка, основываясь при этом на результатах комплексного анализа кредиторов банка, дебиторов банка с учетом финансового положения дебиторов, качества обслуживания заемщиками долга по ссуде, наличия и качества обеспечения, полноты и своевременности исполнения контрагентами своих обязательств по финансовым инструментам, исполнения банком денежных обязательств перед Банком России, в том числе по всем ранее заключенным договорам гражданско-правового характера (кредитам, свопам и другим), а также всей имеющейся в распоряжении представителей информации о любых рисках дебиторов, включая сведения о внешних обязательствах, и анализа изменений текущей (справедливой) стоимости ценных бумаг, имеющих в активах банка.

Не претендуя на исчерпывающее освещение вопроса, мы отметили несколько направлений, где Банк России использует понятие мотивированного (профессионального) суждения.

Наша цель заключалась в том, чтобы показать, что этот механизм используется в надзорной практике ЦБ РФ, но уровень его глубины и проработки разный в каждом конкретном документе. В заключение сделаем выводы.

1. Актуальность развития пруденциального надзора и такой его составляющей, как мотивированное суждение подтверждена недавними поручениями Президента РФ, направленными на развитие финансового рынка России. Стоит подчеркнуть, что этот вопрос актуален не только для кредитных организаций, но и всех остальных участников финансового рынка, осуществляющих деятельность по привлечению и размещению денежных средств.

Также отметим, что глобальный экономический кризис, который одновременно стал кризисом действующих моделей регулирования финансовых рынков, показал, что чрезвычайно важна роль неколичественных, зачастую поведенческих, факторов при оценке состояния финансового института.

2. Несмотря на приверженность принципам пруденциального надзора, ЦБ РФ пока не стал выделять и четко прописывать понятие пруденциального надзора и пруденциальной нормы деятельности, оставив весьма широкое толкование последней в нормативном документе по применению мер воздействия за нарушения.

3. Аналогичная ситуация имеет место и с понятием мотивированного (профессионального) суждения. Фактически оно используется на разных стадиях банковского надзора, однако уровень его проработки и толкования различен в конкретных документах Банка России.

4. Стоит признать обоснованным, и отвечающим принципам пруденциального надзора, подход Центрального банка, согласно которому он придает гласности методические рекомендации, на основании которых надзорные органы выносят мотивированные (профессиональные) суждения.

5. Считаем целесообразным сформулировать и опубликовать в нормативном акте Центрального банка понятие, принципы и критерии вынесения мотивированного (профессионального) суждения при осуществлении банковского надзора.

6. Необходимо вернуться к вопросу о целесообразности четкого определения пруденциальной нормы деятельности для кредитных организаций, а возможно и его универсального варианта для иных участников финансового рынка.

7. Уточнить в федеральном законе, какой орган (подразделение ЦБ) уполномочен выносить мотивированное суждение. Особенно это актуально для текущей ситуации в сфере определения связанных лиц, аффилированных участников кредитных организаций.

Список литературы

1. URL: <http://news.kremlin.ru/news/6889/>
2. URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/14827>