

КАТЕГОРИЯ «ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ МОТИВИРОВАННОЕ СУЖДЕНИЕ» В БАНКОВСКОМ ПРАВЕ

CATEGORY «PROFESSIONAL OPINION»
IN BANKING LAW

Е. Е. Фролова, доктор юридических наук, Заслуженный юрист РФ

Е. В. Кармадонова, аспирант

Статья посвящена всестороннему анализу понятия профессионального мотивированного суждения, применяемого регулятором (Банком России) в отношении кредитной организации. Данное понятие (категория) рассматривается в различных аспектах: как подход, используемый в международной банковской практике, как институт банковского надзора, как оценка, присваиваемая Банком России кредитной организации на основании анализа многочисленных финансовых параметров деятельности последней, структуры собственности, принимаемых рисков, а также объективных экономических факторов. В статье рассматриваются также основные направления банковского надзора, в которых присутствуют элементы профессионального мотивированного суждения, а также цели его вынесения.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the concept of professionally motivated opinion applied by regulator (Bank of Russia) in respect of a credit institution. This concept (category) is seen in a variety of ways: as the approach used in international banking practice, as an institution of banking supervision, as assessment assigned by to the Bank of Russian to a credit organization, on the basis of analysis of numerous financial parameters of the latter, the ownership structure, the risks taken and the objective economic factors. The article discusses also the main directions of banking supervision, which includes elements of professionally motivated opinion as well as the goals of the latter.

Ключевые слова: профессиональное мотивированное суждение, банковский надзор, финансовая устойчивость кредитной организации, Банк России, объективные экономические факторы, финансовые параметры, финансовая отчетность, банковские операции, банковские риски, инспектирование.

Key words: professional opinion, banking supervision, financial stability of the credit institution, the Central Bank of the Russian Federation, objective economic factors, financial parameters, financial statements, banking activities, banking risks, banking inspection.

Последний финансовый кризис обострил отдельные проблемы в банковской сфере, что в значительной степени способствовало росту издержек и убытков, и не только для банков. Принятые регуляторами разных стран меры по предотвращению негативных последствий для банковского сообщества не смогли в полной мере снизить основные риски и обеспечить его финансовую устойчивость.

В минимизации последствий финансовых и экономических кризисов для российского банковского сектора все большее значение приобретает институт профессионального мотивированного суждения. В отечественной практике использование этого термина присуще как для целей регулирования деятельности кредитных организаций со стороны Центрального банка Российской Федерации (Банка России), так и ведения своей финансовой деятельности кредитными организациями.

Так что же такое «профессиональное мотивированное суждение» в России? В российской практике термин «professional judgment»¹, который используется за рубежом, имеет разный перевод: мотивированное, профессиональное, оценочное, квалифицированное, содержательное суждение (оценка). Наиболее часто современные практики используют такую трактовку как мотивированное и/или профессиональное суждение. Рассматривая понятия «мотивированный» и «профессиональный» как отдельные категории, следует учитывать их смысловую характеристику, а для этого необходимо понимать, какими категориями они могут быть заменены (см. табл. 1).

Из таблицы видно, что данные понятия не являются взаимозаменяемыми, их следует рассматривать как взаимодополняемые, поскольку каждое в отдельности несет ту смысловую нагрузку, которая необходима при формировании суждения. Следует отметить, что немаловажным фактором использования многими экономистами именно этих словосочетаний

Таблица 1

**Сравнительная таблица синонимов слов
«мотивированный» и «профессиональный»¹**

№ п/п	Синонимы к слову «мотивированный»	Синонимы к слову «профессиональный»
1	объясняющий	качественный
2	аргументированный	безупречный
3	доказывающий	квалифицированный
4	правомерный	–
5	законный	–

– мотивированное суждение, профессиональное суждение, мотивированное решение и проч. – как взаимозаменяемых, явилось их отражение в отдельных нормативных документах. Однако проблема определения сущности понятия остается нерешенной по настоящее время. Немногими экономистами, специалистами, практиками и учеными осуществлены попытки дать ему толкование.

К наиболее ранним определениям можно отнести мнение, высказанное в 2000 году Первым заместителем Председателя Банка России А.А. Козловым: «Мотивированное суждение – это профессиональная оценка объективных экономических фактов, которая должна присутствовать в работе и коммерческих банков, и регулирующего органа, который оценивает их деятельность. И это абсолютно не то же самое, что волюнтаризм или субъективизм». Данное определение затрагивает обе стороны отношений: кредитные организации и регулирующий орган. Использование этого термина определено в равных условиях для обеих сторон, что является наиболее эффективным решением при современном развитии финансовой сферы.

Наиболее острым моментом в определении «профессионального мотивированного суждения» является отсутствие его определения на законодательном уровне, что приводит к противоречиям в его применении, как в деятельности кредитных организаций, так и регулирующего органа. Другой проблемой является влияние на процесс формирования профессионального мотивированного суждения субъективно-объективных факторов. Уровень субъективности в профессиональном мотивированном суждении зависит от ряда моментов: компетентности и квалификации персонала; точки зрения субъекта на проблему (вопрос); профессионального опыта персонала и т.д. То есть субъективные факторы зависят от деятельности людей, составляющих профессиональное мотивированное суждение.

Объективные факторы обусловлены экономическими, политическими, правовыми условиями, которые оказывают влияние на деятельность кредитных организаций и их функционирование. При построении профессионального мотивированного суждения объективные факторы составляют его основу, поскольку их анализ позволяет субъекту вынести заключение и сформировать суждение. Например, к ним относятся материалы, информация, документы, составленные в соответствии с требованиями действующего законодательства и подвергаемые анализу в тот или иной период времени.

Таким образом, в широком смысле профессиональное мотивированное суждение можно рассматривать как профессионально-субъективную оценку объективных экономических, политических, правовых и иных факторов, проводимую в целях выполнения необходимых функций и решения задач субъекта и позволяющую принимать аргументированные решения.

Важным аспектом в целях обеспечения финансовой устойчивости банковской сферы являются предупредительные меры, направленные на раннее выявление рисков в деятельности кредитных организаций и определение способов их минимизации. Одной из таких мер рассматривается применение регулятором профессионального мотивированного суждения в рамках риск-ориентированного надзора за кредитными организациями.

В последнее время достаточно часто обсуждается вопрос об использовании Банком России данного подхода в целях риск-ориентированного надзора для регулирования деятельности кредитных организаций. В результате и термин «профессиональное мотивированное суждение» приобретает новую смысловую нагрузку, где, как правило, не учитывается необходимость применения данного понятия кредитными организациями. Например, мотивированное суждение – это профессиональная оценка объективных экономических фактов, которая должна присутствовать в работе регулирующего органа, оценивающего деятельность кредитных организаций [1].

Рассматривая применение профессионального мотивированного суждения с позиции регулирующего органа (Банка России), можно отметить, что смысловая нагрузка термина будет содержать необходимость проведения оценки деятельности кредитной организации на основе соблюдения как формальных норм и требований, так и с точки зрения экономического содержания операций и интерпретации сопутствующих им рисков.

¹ Приведенный перечень синонимов не является исчерпывающим, приведены те, которые на наш взгляд более применимы в сочетании с суждением.

На необходимость применения Центральным банком Российской Федерации профессионального мотивированного суждения, с одной стороны, оказывает влияние высокая концентрация рисков в банковской сфере, приводящая к банкротству кредитных организаций, а, следовательно, и влияющая на устойчивость всей банковской системы. Отсутствие возможности банковского надзора в своевременном применении мер надзорного реагирования к кредитным организациям, нарушающим установленные ограничения на концентрацию рисков на капитал, на трансформацию краткосрочных ресурсов в долгосрочные вложения и осуществляющим составление финансовой отчетности исходя из формальных признаков операций, без учета содержательного подхода к оценке осуществляемых операций, приводит к снижению качества надзорного реагирования.

С другой стороны, значительное влияние оказывают и принимаемые Базельским комитетом по банковскому надзору документы, в которых отражена важность и необходимость использования профессионального мотивированного суждения как неотъемлемой части банковского регулирования и надзора, ориентированного не на выполнение формальных нормативов, а на риски. Мировое банковское сообщество в течение последних 20-ти лет осуществляет переход от оценки уровня рисков, отраженных в нормативах и документах (отчетах), к их анализу на основе профессионального мотивированного суждения, которое строится на основании комплексного анализа деятельности кредитных организаций, изучения их стратегического развития, структуры собственности и управления, внутренних документов, регламентирующих организацию внутреннего контроля, процедуры осуществления риск-менеджмента.

Кроме того, использование мотивированного профессионального суждения способствует построению в России новой модели современного банковского надзора, использующего в своей практике как формальные критерии и количественные нормативы, так и качественный анализ рисков деятельности кредитных организаций, тем самым и решению задач по развитию содержательных подходов в банковском надзоре.

В настоящее время в банковском законодательстве присутствуют отдельные элементы мотивированного суждения: в одних определены представители Банка России, которые могут выносить профессиональное мотивированное суждение [2], в других – представлен определенный перечень операций, по которым может выноситься суждение, в иных – определен порядок применения кредитными организациями мотивированного суждения при оценке отдельных операций.

Например, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации профессиональное мотивированное суждение могут выносить:

- Совет директоров Банка России – на основании мотивированного решения определяет возможность проведения повторной проверки в кредитной организации (ее филиале) по одним и тем же вопросам за один и тот же отчетный период деятельности кредитной организации (ее филиала) за уже проверенный период в порядке контроля деятельности территориального учреждения Банка России, проводившего проверку, либо на основании ходатайства соответствующего структурного подразделения Банка России в целях оценки финансового состояния и качества активов и пассивов кредитной организации;
- территориальные учреждения Банка России, осуществляющие надзор за деятельностью кредитных организаций [3];
- Департамент лицензирования деятельности и финансового оздоровления кредитных организаций Банка России и Департамент банковского надзора Банка России, которые представляют в Главную инспекцию мотивированные заключения о целесообразности (нецелесообразности) проведения проверок банков по предложениям Агентства по страхованию вкладов [4];
- уполномоченные представители (служащие) Банка России, осуществляющие проведение проверок [5];
- представители (служащие) Банка России и представители Агентства по страхованию вкладов – на основании мотивированного суждения проводящие оценку финансового положения банка, являющегося участником системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, для решения вопроса о целесообразности участия государственной корпорации Агентство по страхованию вкладов в осуществлении мер по предупреждению его банкротства [6].

Теперь рассмотрим более подробно применение профессионального мотивированного суждения в рамках риск-ориентированного надзора за кредитными организациями.

Наиболее понятным и ярким примером использования профессионального мотивированного суждения Банком России является осуществление проверок деятельности кредитных организаций. Применение суждения в данном случае можно рассматривать на нескольких этапах:

1. Планирование проверок.
2. Проведение предпроверочной подготовки к проверке.

3. Проверка кредитной организации и ее оформление.

На этапе планирования проверки кредитных организаций применение профессионального мотивированного суждения начинается с момента формирования перечня кредитных организаций,

проверки которых необходимо провести в планируемом году с учетом периодичности их проведения, установленной нормативными актами, для их отбора в Сводный план проверок кредитных организаций (см. рис. 1). При этом обязательным критерием является определение:



Рис. 1. Влияние профессионального мотивированного суждения на формирование Сводного плана проверок кредитных организаций (филиалов)

- вида (комплексная или тематическая) и типа (региональная или межрегиональная) проверки;
- проверяемого периода и месяца начала проверки;
- перечня вопросов, подлежащих проверке.

Выбор кредитных организаций в Сводный план проверок осуществляется на основании детально проработанного и вынесенного профессионального мотивированного суждения, включающего в себя принцип риск-ориентированного надзора и строящегося на основе всестороннего анализа данных о деятельности кредитных организаций (и/или филиалов) с учетом специфики формирования финансовой отчетности. При этом в суждении (обосновании) должны быть учтены конкретные проблемы в деятельности кредитных организаций (и/или филиалов), а также вопросы, рассмотрение которых затруднено или невозможно в рамках дистанционного надзора. Кроме того, на этапе вынесения профессионального мотивированного суждения учитывается необходимость получения значимой для надзорного реагирования информации:

- фактов и событий, отрицательно влияющих (способных оказать отрицательное влияние) на деятельность кредитных организаций (и/или филиалов и иных структурных подразделений кредитной организации);
- концентрации принимаемых кредитными организациями (и/или филиалами и иными структурными подразделениями кредитных организаций) рисков;
- иных предпосылок, приводящих к нарушениям деятельности кредитных организаций (и/или филиалов

и иных структурных подразделений кредитной организации) и формирующих дополнительные риски.

На этапе предпроверочной подготовки к проверке уточняются и детализируются вопросы, подлежащие проверке исходя из перечня вопросов проверки и примерной структуры и содержания акта проверки кредитной организации (ее филиала), и, при необходимости, составляются индивидуальные задания членам рабочей группы.

В ходе предпроверочной подготовки к проверке на основании профессионального мотивированного суждения необходимо определить:

- предварительное количество, перечень и состав документов, подлежащих проверке, а также иную информацию, необходимую для проведения проверки, за проверяемый период,
- метод проверки.

Так, например, при выборе метода проверки могут применяться:

- метод сплошной проверки, при котором проверке подлежат данные за каждую отчетную дату проверяемого периода;
- метод выборочной проверки, при котором определяются наиболее значимые отчетные даты в проверяемом периоде либо определенные даты, содержащие данные по отдельным сделкам и операциям, носящим нерегулярный характер, в отчетном периоде;
- комбинированный метод, при котором используется и метод выборочной проверки и метод сплошной проверки в зависимости от характера операций и сделок.

Кроме того, определяется выборка документов (информации), необходимых для проведения проверки (например, выборочный перечень балансовых счетов, документов клиентов, договоров на привлечение средств). Например, при определении перечня балансовых счетов, подлежащих проверке, целесообразно использовать пояснительные записки к отчетности, сведения о причинах изменения объема в отчетном периоде (с указанием балансовых счетов, по которым произошли наиболее существенные изменения).

Проверка всей совокупности документов (информации) целесообразна в следующих случаях:

- проверка отобранных документов (информации) не позволяет достичь целей проверки;

- количество документов (информации) настолько невелико, что отбор документов (информации) из всей совокупности документов (информации) нецелесообразен;
- обоснованный вывод о результатах проверки может быть сделан только при рассмотрении всей совокупности документов (информации).

На этапе предпроверочной подготовки профессиональное мотивированное суждение позволяет сделать заключение о целесообразности включения в задание на проверку тех или иных вопросов, определить предварительные методы и способы проверки, а также установить необходимый минимальный перечень информации, документов, подлежащих проверке (см. рис. 2).



Рис. 2. Влияние профессионального мотивированного суждения на подготовку задания на проверку кредитной организации (ее филиала)

На данном этапе формирования профессионального мотивированного суждения учитывается текущее состояние и тенденция финансово-хозяйственной деятельности проверяемого субъекта (кредитной организации, филиала, небанковской кредитной организации, иных структурных подразделений), что позволяет реализовывать риск-ориентированный надзор со стороны Центрального банка Российской Федерации.

Отметим, что на этапе проведения проверки методы проверки и объем выборки документов (информации) могут корректироваться в ходе проведения проверки исходя из анализа причин (характера) выявленных нарушений (недостатков) по проверяемым вопросам деятельности кредитной организации (например, умышленные действия либо техническая ошибка, использование служебного положения, многократность совершения нарушений и их существенность, недостатки в регламентации процессов и организации внутреннего контроля).

Этап проверки кредитной организации и ее оформление в рамках осуществления риск-ориентированного надзора является наиболее важным, поскольку именно результаты проверки

позволяют применять меры надзорного реагирования к субъекту проверки.

На данном этапе профессиональное мотивированное суждение является основой результатов проверки, которое формируется исходя из заключений (мнений) Инспекционного подразделения или Территориального учреждения Банка России (при наличии подчиненности инспекционного подразделения), межрегиональной инспекции и Главной инспекции кредитных организаций (ГИКО), которые в свою очередь оказывают определенную степень влияния на формирование конечных результатов. Рассмотрим уровень влияния субъективных факторов на результат проверки. (см. рис. 3).

Как видно из схемы, влияние структурных подразделений на результаты проверки условно можно разделить на три зоны:

- первая зона влияния характеризуется наиболее сильным прямым влиянием субъективных факторов, поскольку присутствует единая территориальная принадлежность как субъекта проверки, так и проверяющего органа (Инспекция и Территориальное учреждение Банка России), доступ к первичным документам и непосредственные



Рис. 3. Влияние субъективных факторов на формирование результатов проверки

контакты с персоналом проверяемой организации, получение от последних разъяснений и пояснений по проверяемым вопросам составляют до 60%;

- вторая зона влияния характеризуется менее сильным влиянием субъективных факторов - как прямым, так и опосредованным - при участии в проверке сотрудников межрегиональной инспекции Банка России либо при утверждении и рассмотрении результатов проверки, проведенной Инспекционными подразделениями, соответственно – 30% (при опосредованном влиянии);
- третья зона влияния характеризуется наиболее слабым влиянием субъективных факторов в случае опосредованного участия: при рассмотрении утвержденных результатов проверки с целью принятия мер реагирования – 10%.

Следовательно, чем более дистанционно удалённое рассмотрение материалов проверки, изучение информации и иных необходимых документов, тем меньше уровень влияния субъективных факторов на принятие решений. Кроме того, изучение вопроса (результатов проверки) отдельными структурными подразделениями позволяет достигать высоких объективных оценок. В результате полученный материал позволяет надзорному блоку Банка России принимать более взвешенные решения по применению мер надзорного реагирования к проверяемым субъектам.

В рамках надзора за деятельностью кредитных организаций инспекционная деятельность Банка

России связана с необходимостью вынесения по отдельным вопросам деятельности кредитных организаций профессионального мотивированного суждения, содержащего аргументированную точку зрения о состоянии деятельности кредитной организации с учетом качественной характеристики протекающих процессов в деятельности проверяемой организации.

Приведенный пример о применении на отдельных этапах деятельности Банка России профессионального мотивированного суждения показывает следующее:

- во-первых, профессиональное мотивированное суждение является определяющим на всех рассмотренных этапах, то есть устанавливает приоритетные направления действий регулирующего органа;
- во-вторых, профессиональное мотивированное суждение ограничено регламентирующими нормами, внутренними распорядительными и рекомендательными документами и является аргументированным;
- в-третьих, профессиональное мотивированное суждение применяется и используется только в тех направлениях деятельности регулирующего органа, которые позволяют выполнять возложенные на него функции и закрепленные задачи.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что важность использования профессионального мотивированного суждения Банком России в рамках риск-ориентированного надзора заключается в:

- повышении уровня эффективности банковского регулирования и надзора,
- целесообразности «сопоставимости» полномочий Банка России международным стандартам и требованиям,
- введении норм и положений Базеля II и Базеля III,
- повышении роли содержательного подхода к оценке рисков кредитных организаций,
- осуществлении надзора на консолидированной основе,
- развитии риск-ориентированных подходов в надзоре и прочее.

Эти и другие причины свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования системы банковского регулирования и надзора, включающего применение профессионального мотивированного суждения, что, в свою очередь, придаст большую гибкость банковскому надзору.

В настоящее время профессиональное мотивированное суждение используется на отдельных стадиях осуществления надзора за деятельностью кредитных организаций. Однако отметим, что уровень его толкования, изучения и применения недостаточен, о чем свидетельствует, в частности, имеющая место неоднозначность наполнения и применения в отдельных нормативных документах Банка России. До сих пор не решены многие вопросы в отношении порядка применения принципов и критериев вынесения профессионального мотивированного суждения.

Тем не менее, приведем основные направления деятельности Банка России, в которых присутствуют элементы профессионального мотивированного суждения в рамках проводимого надзора за кредитными организациями (см. рис. 4).

Учитывая тот факт, что элементы профессионального мотивированного суждения присутствуют, практически, во всех основных и наиболее важных вопросах банковского надзора (см. рис. 4), все более явственно вырисовывается необходимость внедрения в надзорную практику Банка России профессионального мотивированного суждения с системной проработкой этого вопроса и раскрытием этого понятия в нормативных актах для осуществления эффективного правового регулирования.

При решении вопроса о применении категории «профессиональное мотивированное суждение» в законодательстве, а также определение его сферы «влияния» при принятии мер надзорного реагирования необходимо решить отдельные проблемы в период становления нового для банковской надзорной практики инструмента.

Так, в данной связи специалисты заостряют внимание на следующих проблемах в применении профессионального мотивированного суждения: «при увеличении документооборота между органом надзора и поднадзорными банками, увеличении вмешательства надзорных органов в хозяйственную деятельность банков возникает опасность коррупции; есть вопросы по уровню квалификации и опыту чиновников Банка России, которым придется выносить мотивированное суждение и готовить надзорные предложения на его основе (по этой причине Банк России запустил программу подготовки банковских кураторов и инспекторов)» [8]. Решение этих и других проблем позволит использовать профессиональное мотивированное суждение для укрепления стабильности банковской системы страны.

Подводя промежуточный итог сказанному, следует отметить, что для целей банковского надзора про-



Рис. 4. Основные направления банковского надзора, в которых присутствуют элементы профессионального мотивированного суждения

фессиональное мотивированное суждение заключается в профессиональной, регламентированной и аргументированной оценке финансово-хозяйственных, экономических и правовых факторов деятельности проверяемого субъекта. А применение профессионального мотивированного суждения, опирающегося на результаты комплексного анализа деятельности кредитных организаций и их подразделений, изучения стратегии развития, структуры собственности и управления, документов, регламентирующих организацию внутреннего контроля, процедур осуществления риск-менеджмента, позволяет нацелить надзор [7], в первую очередь, на:

- выявление сфер деятельности кредитных организаций и их подразделений, несущих наибольшие риски для деятельности этих организаций, наиболее подверженных рискам в силу дефектов систем управления, контроля и(или) иных внутрибанковских систем;
- выявление слабых (нестабильных) кредитных организаций и осуществление за ними надзора в более интенсивном режиме, чем за кредитными организациями, чье состояние не вызывает опасений.

Библиографический список

1. Солодков В.М. Инспекторы нового поколения // Банковское дело. – 2008. – № 4
2. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».
3. Инструкция Банка России от 01.12.2003 № 108-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» (а также «Порядок согласования предложений о проведении межрегиональных проверок, проверок структурных подразделений кредитных организаций и проверок Сбербанка России», «Порядок разрешения разногласий при планировании проверок кредитных организаций (их филиалов)», «Порядок внесения изменений в сводный план комплексных и тематических проверок кредитных организаций (их филиалов)»).
4. Инструкция Банка России от 25.08.2003 № 105-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации».
5. Указание Банка России от 29.10.2008 № 2107-У «Об оценке финансового положения банка для решения вопроса о целесообразности участия государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в осуществлении мер по предупреждению его банкротства».
6. Раджабова М.Г. Современное состояние и перспективы развития банковского регулирования и надзора в России // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 4. – С. 107–113.
7. Фролова Е.Е., Ермаков С.Л., Юденков Ю.Н. Организационно-правовые основы функционирования Центрального банка: учебник. Иркутск: изд-во БГУЭП, 2010.

Продолжение в следующем номере

Фролова Е. Е. – Заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, доктор юридических наук, профессор кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Frolova E. E. – Honorary Lecturer of the Russian Federation Higher Education, Honorific Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Chair of Banking and Financial Law Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation

Кармадонова Е. В. – аспирант

Karmadonova E. V. – Postgraduate

e-mail: frolevgevg@mail.ru