

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МОТИВИРОВАННЫХ СУЖДЕНИЙ В СФЕРЕ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

© 2012 М.А. Хлебникова

Российский университет дружбы народов, г. Москва

E-mail: chibisova_marina@mail.ru

Рассматриваются сферы применения мотивированных суждений как в деятельности банков, так и в надзорной практике Центрального банка Российской Федерации, а также возможные последствия для банковской сферы, связанные с выдвинутой Банком России инициативой о законодательном закреплении статуса мотивированных суждений.

Ключевые слова: банк, риск, мотивированное суждение, Центральный банк.

В настоящее время в целях определения размера расчетного резерва в связи с действием фактора кредитного риска банки классифицируют ссуды как одну из пяти категорий качества (от стандартной до безнадежной), используя профессиональное суждение.

Оценка ссуды и определение размера резерва на возможные потери осуществляются банками самостоятельно на основе профессионального суждения за исключением случаев, когда оценка ссуды и (или) определение размера резерва производится на основании оценки Банка России в соответствии со ст. 72 федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” (в соответствии с данной статьей Банк России устанавливает методики определения собственных средств (капитала) кредитной организации, активов, пассивов и размеров риска по активам для каждого норматива с учетом международных стандартов и консультаций с кредитными организациями, банковскими ассоциациями и союзами. Банк России вправе устанавливать дифференцированные нормативы и методики их расчета по видам кредитных организаций)¹.

В настоящее время Центробанк использует мотивированные суждения в следующих сферах:

- контроль за управлением 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.

Несмотря на фактическое использование регулятором мотивированных суждений при осуществлении надзорных функций, пока отдельных положений о них в законе нет, поэтому с целью расширения своих надзорных полномочий Центробанк рассчитывает закрепить в законе “О банках и банковской деятельности” статус мотивированных суждений - это позволит ему применять санкции к банку даже при отсутствии формальных нарушений со стороны кредитной организации.

В международной практике мотивированное суждение широко используется для определения реального уровня принятых банками рисков, главным образом в тех случаях, когда форма (операций, характера взаимоотношений лиц, участвующих в сделках, и т.п.) не соответствует содержанию, а также для оценки качества систем корпоративного управления, управления рисками и внутреннего контроля.

Базельский комитет по банковскому надзору уже признал, что мотивированное суждение является неотъемлемой частью банковского регулирования и надзора, при котором регулятор ориентируется на риски. Идею законодательного закрепления института мотивированного суждения поддерживает и ФСФР, в конце 2010 г. служба разработала проект закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ”, где этот подход назван “мотивированной оценкой”².

Ранее представители руководства Банка России уже неоднократно заявляли, что необходимо законодательно закрепить статус мотивированного суждения как основы содержательного над-

зора за деятельностью банков. В прошлом году глава ЦБ РФ Сергей Игнатьев заявил, что возможность выносить мотивированное суждение - главный способ борьбы с банками, которые излишне кредитуют связанные стороны. В интервью газете "Коммерсант" он заявил, что одна из важнейших проблем, которая особенно ярко проявилась во время кризиса, - это так называемое связанное кредитование. "Некоторые банки активно кредитуют бизнес своих собственников, при этом формально, юридически все нормативы выполняются, в том числе и норматив Н6 - риск на одного заемщика или группу связанных заемщиков, который равен 25 % от размера капитала банка. В реальности же риск на бизнес собственника может достигать и 100 %, и 200 % капитала. Если у бизнеса собственника возникают проблемы, то банк и его кредиторы может ожидать незавидная участь, - подчеркнул глава ЦБ и добавил: Надо наконец предоставить ЦБ право на "мотивированное суждение" относительно связанности сторон при банковских операциях. При этом выносить мотивированное суждение ЦБ будет на основе всей доступной информации. Так работают почти все финансовые регуляторы в мире"³.

Исходя из прошлой практики работы регулятора, можно сделать вывод о том, что его основная стратегия заключается в выявлении и работе с наиболее болезненными в отдельный период времени проблемами. Так, в начале банковского кризиса наибольшей проблемой, вызывавшей пристальное внимание регулятора, было низкое качество банковских активов, которое ряд банков пытался закамуфлировать в отчетности. В последнее время чередой громких банкротств, вызванных излишней "связанностью сторон" при кредитовании, стала для регулятора одной из основных проблем, требующей немедленного решения.

Наибольшая трудность для регулятора заключается в том, что банковская отчетность не всегда позволяет выявить "связанность сторон", т.е. формальных инструментов и методик недостаточно для выявления и устранения данных нарушений.

Как можно установить "связанность" сторон, если она не очевидна или "камуфлируется" в отчетности? Это нелегко, но возможно, считают эксперты. "Теоретически эта информация должна быть в отчетности банка, составленной по

МСФО, - говорит Михаил Матовников. - Дело аудиторов - выявить "связанных" заемщиков, но аудиторы часто встают на формальную точку зрения в данном вопросе. Второй путь - проследить информацию о структуре собственности по различным базам данных, но это сложно, особенно если собственность "запутана", выведена в офшор и т.д. Третий путь - часто информация о том, что собственность принадлежит таким-то и таким-то бизнесменам, на рынке существует, ее можно проследить, например, по публикациям в СМИ, по каким-то действиям собственников". "Мы прибегаем к подобной информации и потому зачастую, изучая состояние активов банка, оцениваем долю кредитов, предоставленных "связанным" сторонам, гораздо выше, чем ее оценивает банк", - рассказывает Павел Самиев (РА "Эксперт").

Таким образом, основной целью законодательного закрепления статуса мотивированного суждения для Центробанка является более оперативное реагирование на возможные проблемы банка, а также стремление "идти в ногу" с западными коллегами, так как в странах с развитой экономикой мотивированное суждение используется регулирующими органами и является обычной практикой. Однако применительно к нашей стране возникают сомнения, способен ли Центробанк эффективно, качественно и всеобъемлюще осуществлять надзор на всеми российскими банками (в настоящее время их около тысячи). Можно было бы ввести особый надзор только за крупнейшими банками (например, топ-50 или топ-100), однако события в прошлом показывают, что, несмотря на надзор Центробанка, наиболее пострадали от кризиса крупнейшие банки страны (Глобэкс, Связь-банк, Союз, Собинбанк и т.д.).

Действительно, в западной практике мотивированные суждения надзорных органов зачастую оказываются эффективными. Топ-менеджмент западных банков принимает мотивированные суждения и рекомендации надзорных органов как безусловные к исполнению, опасаясь обвинений в умышленном банкротстве руководимой им организации и крушения собственной репутации, лишения возможности в будущем занимать руководящие должности в финансовых компаниях.

В России, с одной стороны, топ-менеджеры банков также опасаются попасть в "черный спи-

сок” ЦБ, лишаящий их права на высокие посты в финансовой сфере, с другой - исполнение требований акционеров зачастую является равнозначным фактором для руководства банков при принятии решений об осуществлении банковских операций.

В пользу применения мотивированных суждений Центробанк приводит дополнительные аргументы, касающиеся недавних событий - банкротства Межпромбанка, группы банков М. Урина, огромных финансовых вливаний при оздоровлении Банка Москвы. Здесь Центробанк полагает, что при наличии у него возможности применить мотивированное суждение данные события можно было предотвратить. Однако в вышеуказанных случаях, даже исходя из формальных признаков, можно было выявить проблемы этих банков, не прибегая к мотивированным суждениям.

Намерения Центробанка вызывают неоднозначную реакцию банковского сообщества: с одной стороны - мотивированное суждение рассматривается как средство своевременного обнаружения рисков и их оперативного устранения, это превентивная мера; с другой стороны - дополнительные рычаги, которые ЦБ получит в виде закрепления в законе понятия “мотивированные суждения”, могут привести к злоупотреблениям со стороны проверяющих.

В настоящее время Центральный банк РФ и так имеет полномочия наложить ограничения или даже отозвать лицензию у любого банка на основании других инструментов (например, на основании несоблюдения федерального закона от 7 августа 2011 г. № 115-ФЗ “О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма”, где лицензию можно отозвать даже за техническую ошибку). Таким образом, исходя из данной предпосылки применение мотивированных суждений Центробанка представляется излишним.

Кроме того, в результате реализации инициативы Центробанка российский банковский сектор может оказаться излишне “зарегулированным”, а доля “связанных” кредитов в портфелях банков сократится несущественно. Прежде всего, это объясняется спецификой работы банков, специализирующихся на кредитовании ограниченного круга клиентов, зачастую связанных с собственниками банка. Накладывание более жесткого ограничения сначала действительно может

привести к некоторому снижению объема “взаимосвязанных” операций, однако затем данные сделки могут проходить по усовершенствованным схемам, что сведет к нулю контрольные функции регулятора.

Еще одно существенное опасение банковского сообщества заключается в том, что в дальнейшем Центробанк может применять мотивированные суждения не только к “связанному” кредитованию, но и ко всем кредитным операциям. В случае расхождения мотивированных суждений банков и Центробанка при определении уровня риска заемщика банки будут вынуждены создавать дополнительные резервы, что может привести к существенному увеличению нагрузки на капитал банков. В дальнейшем эта тенденция приведет к сокращению числа кредитных организаций и ухудшению статистических показателей работы банковского сектора в целом.

Дополнительным фактором, ухудшающим положение банков, является планируемое Центробанком ужесточение надзора за банками, ведущими излишне рискованную политику. Для реализации данной цели регулятор рассматривает возможность повышения нормативов для таких банков, прежде всего это касается минимального размера норматива достаточности капитала (Н1). Проблема здесь в том, что Центробанк пока не выработал четких критериев определения рискованных банков⁴.

В настоящее время базовым определением рискованного банка регулятор считает понятие агрессивного роста. При этом если можно без труда выделить агрессивный рост, исходя из величины и динамики ставок по вкладам, то по активам это сделать гораздо сложнее. Например, высокие ставки по вкладам могут быть связаны с тем, что банк специализируется на высокомаржинальном потребительском кредитовании и, исходя из полученных процентных доходов по кредитам, может привлекать более дорогие ресурсы, не нарушая при этом показатели финансовой устойчивости и доходности, отраженные в Положениях ЦБ РФ № 1379-У и 2005-У.

Или высокорискованным бизнесом будет считаться концентрация кредитов заемщикам из одной-двух отраслей?

Очевидно, что четкой позиции по данному вопросу Центробанком не выработано, поэтому высока вероятность, что регулятор будет использовать мотивированные суждения также и в воп-

росе определения уровня рискованности бизнеса конкретного банка, устанавливая индивидуальные для банка более жесткие нормативы достаточности капитала.

Также банковское сообщество беспокоят возможные ошибки при принятии регулятором мотивированного суждения, вызванные непрофессионализмом сотрудников, их невнимательностью или коррупционностью. Для минимизации данного риска банковское сообщество предлагает организовать контроль за действиями проверяющих из ЦБ.

В ответ на возражения банкиров регулятор обосновывает свою инициативу необходимостью уравнивать банки и регулятора в правах на вынесение мотивированного суждения. «Банки могут на основании суждений оценивать свои риски, поэтому правильно дать то же право и Центробанку. В Банке России работают профессиональные люди, и они своим именем дорожат и подставляться принимая заведомо неправильные решения никто не хочет. Важные решения принимаются только на соответствующем уровне, обсуждаются с руководством», - утверждает директор департамента банковского регулирования и надзора ЦБ РФ Алексей Симановский. При этом Симановский отмечает, что у банков всегда есть возможность опротестовать решения регулятора в суде⁵.

Таким образом, возникает вопрос, как прописать в законе сферу применения мотивированного суждения и механизм его использования.

Прежде всего нужно минимизировать возможности для произвола и коррупции. Решением этой задачи может стать жесткое регламентирование данного института. Необходимо не только четко прописать в законе термин «мотивированное суждение», важно еще принять закрытый перечень показателей или нормативов, в отношении которых может применяться такое суждение. Кроме того, можно прописать виды и формы надзора, которые будут связаны с применением мотивированного суждения. Это может быть предписание об устранении недостатков в деятельности банка, временный запрет на проведение отдельных операций и т.д. Помимо прочего, банкам необходимо предоставить безусловное право обжалования в суде мотивированного суждения.

¹ О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности: положение ЦБР от 26 марта 2004 г. № 254-П.

² Исаев Ю. Веское слово. URL: www.profil.ru.

³ Скогорева А. Убийственная «связь» // Национальный банковский журн. 2011. 22 февр.

⁴ ЦБ выследит рискованные банки. URL: www.bankir.ru.

⁵ Ширманова Т. Центробанк намерен добиваться права наказывать банки на основании собственных суждений // Маркер. 2012. 18 марта.

Поступила в редакцию 06.01.2012 г.