

## **Отчет об итогах общественных консультаций по докладу Банка России «Использование в надзорной практике Банка России мотивированного (профессионального) суждения»**

В рамках публичного обсуждения Доклада для общественных консультаций «Использование в надзорной практике Банка России мотивированного (профессионального) суждения» (далее – Доклад), размещенного на сайте Банка России 5 июля 2017 года, поступило 6 письменных заключений, из них 2 от саморегулируемых организаций, объединяющих финансовые организации (ВСС, Ассоциация «Россия»). Комментарии к докладу принимались в период с даты его размещения до 1 сентября 2017 года. Также на площадке Аналитического центра «Форум» проведены 3 встречи представителей Банка России с представителями профессионального сообщества, включая организации, объединяющие участников рынка, в рамках которых участники обменивались мнениями и обсуждали отдельные аспекты применения Банком России мотивированного (профессионального) суждения, затронутые в Докладе.

Проводимые встречи, а также поступившие к Докладу комментарии, в целом свидетельствуют об одобрении со стороны профессионального сообщества предложений, изложенных в Докладе, при соблюдении отдельных важных условий реализации механизма применения Банком России мотивированного (профессионального) суждения.

### **Области применения мотивированного (профессионального) суждения, рассмотренные в Докладе**

Согласно поступившим комментариям не было выявлено однозначной градации областей в части приоритетности внедрения (расширения) применения Банком России мотивированного (профессионального) суждения. При этом только область «Оценка активов и обязательств» оценена всеми представителями профессионального сообщества, принявшими участие в рассмотрении Доклада, как одна из наиболее важных.

В частности, применение мотивированного (профессионального) суждения при оценке активов и обязательств в неоднозначных ситуациях признано участниками рынка необходимым дополнением нормативных требований и иных документов Банка России, носящих рекомендательный характер. В свою очередь жесткие нормативные ограничения оцениваются участниками рынка как неэффективная альтернатива вышеуказанному подходу. При этом отдельные опасения участников рынка вызывает использование мотивированного (профессионального) суждения Банком России при оценке активов и обязательств после вступления в силу МСФО (IFRS) 9 «Финансовые инструменты» в редакции 2014 года.

В свою очередь, использование мотивированного (профессионального) суждения в области «Определение связанных сторон и групп», по мнению представителей профессионального сообщества, позволит регулятору эффективнее оценивать риски финансовых организаций, давать качественную характеристику операциям организации и своевременно реагировать на потенциальные источники риска, при условии обеспечения объективности и обоснованности применения мотивированного (профессионального) суждения, как в случаях и с иными областями.

Область «Оценка качества систем управления рисками и внутреннего контроля» выделялась отдельными представителями участников рынка в качестве важной. При этом оценка указанных систем с применением мотивированного (профессионального) суждения на этапе допуска организации на финансовый рынок представляется преждевременной, по мнению большинства представителей профессионального сообщества, учитывая отсутствие информации об эффективности практического функционирования указанных систем в организации, которая еще не осуществляет своей деятельности на финансовом рынке.

Положительно оценены и предложения по использованию мотивированного (профессионального) суждения при оценке исполнения фидуциарных обязанностей организациями, осуществляющими брокерскую деятельность и деятельность по доверительному управлению, в том числе с учетом критериев исполнения таких обязанностей, приведенных в Докладе.

По результатам рассмотрения поступивших комментариев, в целях эффективного осуществления дальнейшей работы по расширению сферы применения Банком России мотивированного (профессионального) суждения необходимо отметить следующие аспекты, требующие отдельного внимания.

#### **Применение мотивированного (профессионального) суждения в разрезе участников и областей**

В рамках поступивших комментариев участники рынка обращали внимание на разнообразие участников финансового рынка и различия в масштабах их деятельности, ограничение объектов/направлений деятельности применения мотивированного (профессионального) суждения и необходимость в целом понимания участниками рынка предъявляемых требований и принципов формирования мотивированного (профессионального) суждения в отношении таких требований.

Внедрение и применение мотивированного (профессионального) суждения планируется с учетом реализации риск-ориентированного подхода в надзоре и регулировании, как в отношении субъектов (организаций) применения суждения, так и направлений деятельности финансовых организаций, в которых планируется применять мотивированное (профессиональное) суждение.

На первом этапе мотивированное (профессиональное) суждение планируется применять с учетом масштабов деятельности организации, значимости ее деятельности для финансового рынка, а также в зонах высокого риска в деятельности организаций, а также в отношении только тех областей, которые рассмотрены в Докладе.

При этом при использовании мотивированного (профессионального) суждения для каждой из областей именно установление факта отличия экономического смысла от юридической формы операций/аспектов деятельности поднадзорной организации в большинстве случаев должно являться объектом применения мотивированного (профессионального) суждения.

Кроме того, по мнению Банка России, внедрение инструмента мотивированного (профессионального) суждения позволит реализовать более лояльный подход при применении регуляторных требований в отношении добросовестных организаций.

### **Последствия применения мотивированного (профессионального) суждения**

Многими организациями, принявшими участие в рассмотрении Доклада, задавались вопросы в отношении содержания мотивированного (профессионального) суждения, а также правовых последствий такого суждения для организации.

По мнению Банка России, сформированное мотивированное (профессиональное) суждение – это, в первую очередь, приглашение организации к диалогу, что следует и из предложенной в докладе процедуры: первоначально сформированное мотивированное (профессиональное) суждение (с изложением оснований и выводов регулятора) направляется организации, которая может ответить на такое суждение, изложив свою позицию, привлечь экспертов со своей стороны для обоснования своей позиции и ходатайствовать о встрече с регулятором, для прояснения своей позиции или согласования способа устранения выявленных регулятором проблем. При этом на все доводы и пояснения, поступившие от поднадзорной организации (в случае несогласия с ними) регулятор должен ответить с изложением своей позиции на представленные аргументы.

Только после соблюдения всех этапов, предусмотренных предложенной в докладе процедурой применения мотивированного (профессионального) суждения, в случае если мнение Банка России по результатам пояснений поднадзорной организации не изменится в сторону признания отсутствия факта нарушения в рассматриваемом случае, мотивированное (профессиональное) суждение должно трансформироваться в предписание об устранении нарушения, которое и является актом правоприменения в отношении финансовой организации.

При этом принятие окончательного решения о направлении такого предписания в значимых случаях осуществляется коллегиальным органом (Комитет банковского/финансового надзора Банка России), а в иных случаях соответствующим должностным лицом Банка России с представлением всех документов и пояснений, по результатам их анализа, а также итогов встречи (в случае ее проведения).

### **Транспарентность и обоснованность мотивированного (профессионального) суждения**

Отдельно следует выделить комментарии, поступившие от участников рынка, которые касаются вопросов прозрачности и открытости деятельности Банка России при использовании мотивированного (профессионального) суждения, а также квалификации и ответственности сотрудников формирующих такое суждение, в частности особенностей публикации принимаемых решений, обеспечения равного отношения ко всем участникам финансового рынка и беспристрастности при формировании мотивированного

(профессионального) суждения, постоянства и непротиворечивости принимаемых решений, а также содержания самого мотивированного (профессионального) суждения.

Банк России поддерживает мнение участников рынка о необходимости информирования поднадзорной организации о том, на основании каких сведений в отношении ее деятельности сформировано мотивированное (профессиональное) суждение. С точки зрения Банка России, мотивированное (профессиональное) суждение должно содержать исчерпывающие пояснения в отношении выводов регулятора с максимально полным описанием оснований принятия соответствующего решения и критериев оценки.

В отношении публикации практики применения мотивированного (профессионального) суждения более предпочтительным, как с точки зрения Банка России, так и по мнению профессионального сообщества, представляется опубликование не каждого конкретного случая, а обзоров лучших (худших) практик, содержащих позицию регулятора по областям применения мотивированного (профессионального) суждения. Такие обзоры могли бы представлять собой наглядное «концентрированное» отображение направлений развития надзорной деятельности Банка России по наиболее актуальным вопросам.

Публикация регулятором обзоров лучших (худших) практик в деятельности финансовых организаций, а также своевременное обновление таких обзоров, является гарантом непротиворечивости и постоянства принимаемых Банком России решений, равного и беспристрастного отношения к участникам рынка.

Высказываемые участниками рынка опасения, касательно объективности и уровня квалификации сотрудников, наделенных правом формировать мотивированное (профессиональное) суждение, а также коррупционного риска при использовании указанного права, по мнению Банка России, нивелируются предлагаемой тяжелой и многоступенчатой процедурой применения мотивированного (профессионального) суждения.

#### **Важные аспекты процедуры применения мотивированного (профессионального) суждения**

Рассмотренная в Докладе процедура применения мотивированного (профессионального) суждения, в целом воспринята профессиональным сообществом положительно. При этом отдельно отмечены и поддержаны многоступенчатость формирования мотивированного (профессионального) суждения и последующего принятия на его основании решения, коллегиальность принятия такого решения.

В части вопроса привлечения внешних независимых экспертов при формировании мотивированного (профессионального) суждения Банк России считает целесообразным привлечение независимых экспертов только в случае крайней необходимости. При этом привлекаемый эксперт должен иметь подтвержденную квалификацию и состоять в организациях, объединяющих экспертов соответствующей области и предъявляющих высокие требования к деловой репутации своих участников. Кроме того, в случае привлечения таких экспертов необходимо обеспечить конфиденциальность информации о

поднадзорной организации, в отношении которой формируется мотивированное (профессиональное) суждение.

С учетом поступивших комментариев, относительно доведения до сведения регулятора позиции самой поднадзорной организации в процессе формирования мотивированного (профессионального) суждения необходимо отметить, что осуществление взаимодействия с поднадзорной организацией планируется как до, так и после вынесения решения о наличии или отсутствии нарушения на основании мотивированного (профессионального) суждения. Повышение заинтересованности Банка России в обеспечении диалога с поднадзорной организацией также получило особую поддержку профессионального сообщества.

В отношении отдельных этапов процедуры применения мотивированного (профессионального) суждения представители профессионального сообщества высказывались о важности, в частности, обеспечения возможности подачи ходатайства поднадзорной организацией о проведении очной встречи, на которую со стороны самой организации могут приглашаться эксперты, а также отметили важность предоставления возможности досудебного обжалования решения, принятого на основании мотивированного (профессионального) суждения. Указанные этапы также отражены в Докладе.

Дополнительно, со стороны профессионального сообщества поступили комментарии с предложениями при утверждении процедуры применения мотивированного (профессионального) суждения на законодательном уровне максимально подробно прописать все ее этапы, установить разумный срок для возможности подготовки качественного мотивированного ответа поднадзорной организации, а также, по возможности, увеличить срок для досудебного обжалования решения Банка России, принятого на основании мотивированного (профессионального) суждения. Указанные предложения также встречают поддержку Банка России.

Важно отметить, что в спорных ситуациях Банк России руководствуется принципом необходимости сохранения участников на рынке, что и является ориентиром при принятии спорных решений, особенно в парадигме консультационного надзора.

С учетом поступивших комментариев, а также проведенных с профессиональным сообществом встреч, Банк России планирует доработать изложенную в Докладе позицию в отношении внедрения (расширения) применения инструмента мотивированного (профессионального) суждения и начать работу по подготовке соответствующего законопроекта. Весной 2018 года подготовленный Банком России законопроект также планируется обсудить с участниками рынка.