

*Исследования и анализ
Studies & Analyses*

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

179

Казимеж Клёц

**Банковские системы Украины,
Кыргызстана и Грузии
в 1991–1998 годах.
Институциональный анализ**

Варшава, июнь 1999 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Центра CASE.

Публикация данной работы осуществлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», финансируемого Open Society Institute, Нью-Йорк, США.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1999 г.

ISBN 83-7178-168-7

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

1. Введение	6
2. Модель трансформации банковского сектора в процессе создания основ рыночной экономики	8
3. Банковский сектор Украины, Грузии и Кыргызстана в первой половине 90-х гг.	12
3.1. Характеристика экономического положения в первой половине 90-х гг.	12
3.2. Первый этап изменений в банковском секторе стран, образовавшихся после распада СССР	15
3.3. Положение в банковском секторе в первой половине 90-х гг.	18
3.4. Уставный капитал коммерческих банков	22
4. Изменения в банковском секторе Украины, Грузии и Кыргызстана во второй половине 90-х гг.	26
4.1. Центральные банки на Украине, в Грузии и Кыргызстане	26
4.2. Создание и функционирование системы банковского надзора	33
4.3. Программы санации в банковском секторе	44
5. Заключение	60

Казимеж Клёц
Старший консультант
CASE – Центр социально-экономических исследований

Кандидат экономических наук, специалист в области банковской системы, реформы финансового сектора, стратегий переговоров при разрешении трудовых конфликтов. Участвовал в консультационных проектах для правительств Грузии, Кыргызстана и Украины. Автор также преподает историю экономики в Главной торговой школе (Варшава) и является специалистом по ведению переговоров в польском Министерстве труда.

Аннотация

Целью настоящей работы является сопоставление подходов к реформированию банковского сектора в выбранной для анализа группе стран, образовавшихся после распада СССР, — на Украине, в Грузии и в Кыргызстане. Выбор этих стран не случаен. Он связан с различиями в направлениях проведения реформ в банковском секторе этих стран во второй половине девяностых годов.

Эксперты Всемирного банка считают, что из двух возможных моделей банковских реформ в странах, проходящих процесс трансформации («новый подход» (*new entry*), то есть прежде всего за счет предоставления полной свободы для образования новых банков и «реабилитационный подход» (*rehabilitation*), состоящий в концентрации усилий на реструктуризации уже существующих государственных банков), первая модель является наиболее предпочтительной. Автор предлагаемой публикации считает, что применительно к странам бывшего СССР этот тезис неверен. Во второй половине 90-х гг. появилось все больше примеров стран СНГ, которые подтверждали более высокую эффективность стратегии *rehabilitation*. Это означает, что результаты реализовавшейся

в банковском секторе стратегии *new entry* оказались обратными по сравнению с ожидавшимися. Это стало особенно очевидно, когда экономическая реформа начала пробуксовывать. Стратегия *new entry* привела к ухудшению положения в банковском секторе использовавших ее стран. В то же время концентрация усилий на реализации стратегии *rehabilitation* принесла даже лучшие результаты, чем первоначально ожидалось.

1. Введение

В подготовленном в 1996 г. для Всемирного банка отчете о ходе банковских реформ в странах, проходящих процесс трансформации, рассматривались две модели изменений¹. Первая состояла в т.н. «новом подходе» (*new entry*), то есть в предоставлении полной свободы для образования новых банков при одновременном спонтанном раздроблении старых государственных банков и проведении их приватизации, а в некоторых случаях и ликвидации. Примером страны, где использовалась такая стратегия, является Россия. Второй путь, называемый «реабилитационным» (*rehabilitation*), состоит в концентрации усилий на реструктуризации уже существующих государственных банков, их дальнейшем институциональном развитии, а затем в проведении их приватизации.

В этой модели практика предоставления свободы для образования новых банков и раздробления существующих государственных банков использовалась в ограниченной степени. Среди стран, избравших этот путь, можно назвать Венгрию и Польшу.

Классенс полагал, что для стран СНГ более эффективным направлением изменений является концепция *new entry*, поскольку эти страны имели худшие исходные условия для проведения экономических реформ по сравнению со странами Центральной и Восточной Европы. Делая такой вывод, автор опирался на анализ данных и ситуации, сложившейся в этих странах в первой половине 90-х годов.

Тезис Классенса был повторен в докладе о развитии стран мира в 1996 г., называвшемся «От плана к рынку». В выводах к шестому разделу, описывающему изменения в финансовой системе, подчеркивалось: «Один из уроков, который можно извлечь из опыта последних лет, состоит в том, что реформа существующих банков может оказаться менее эффективной, чем создание децентрализованной системы финансовых организаций, характеризующейся появлением новых банков. Оптимальным подходом для большинства стран, особенно менее продвинувшихся по пути реформ, на этапе

¹ Claessens S., *Banking Reform in Transition Countries, World Development Report 1996*, World Bank, 1996.

создания новой или параллельной системы частных банков может оказаться ограничение деятельности государственных банков»².

В настоящее время, с перспективы второй половины 90-х гг., этот тезис вызывает сомнения. Первое из них состоит в том, что стихийный процесс выдачи лицензий на банковскую деятельность выдается за сознательную стратегию, используемую для построения банковской системы, приспособленной к потребностям рыночной экономики. Вторым вопросом возникает в связи с той исходной посылкой, что выдача лицензий многочисленным новым банкам будет автоматически приводить к снижению роли крупных государственных отраслевых банков. Судя по тем мерам, которые были предприняты центральными банками стран СНГ (или от реализации которых они отказались), в обоих случаях здесь мы скорее имеем дело с подчинением давлению различных групп интересов. В первом случае группы интересов, связанные главным образом со старыми структурами, использовали либеральное законодательство для создания собственного банка. В начальный период банки создавались в основном государственными предприятиями одной отрасли (или несколькими государственными учреждениями). Однако они не имели ни возможности, ни желания создавать условия для развития конкуренции между государственными банками. Новые банки в основном стремились использовать возможности, которые возникали в связи с временными последствиями проведения экономических реформ. Подобным образом вели себя и новые банки, пайщиками которых были частные фирмы и физические лица.

Получение лицензий новыми финансовыми субъектами не сказывалось на привилегированном положении бывших государственных банков. Стоящие за бывшими государственными банками группы интересов были настолько сильными, что, как правило, снизить их роль в системе не представлялось возможным. Вынудить эти банки осуществлять кардинальные изменения могла не конкуренция со стороны новых банковских субъектов, а сознательные действия центрального банка, использующего наряду с действиями административного типа новые законодательные нормы и нормы банковского надзора. Наиболее сложная проблема состояла не столько в том, что эти банки находились в собственности государства, сколько в том, что большинство из них было приватизировано таким способом, который фактически заблокировал возможности для проведения эффективной реструктуризации.

² Ibid., p. 153.

С этой точки зрения сознательно проводимой в большей мере может считаться политика такого центрального банка, который существенно ограничивал число лицензий, выдаваемых им на банковскую деятельность, а затем начал процесс санации крупных банков, чем использование им стратегии *new entry*. Для того, чтобы стратегия *new entry* была эффективной, она должна была в конечном итоге быть замещена последовательной и жесткой позицией центрального банка и банковского надзора в отношении «старых» отраслевых банков,

а также в отношении массы «новых» финансовых субъектов. Точка зрения, что рыночные изменения в этом секторе могут осуществляться как следствие возникновения многочисленных новых банков, которые «запускают» механизм конкуренции, оказалась ошибочной.

Ниже мы попытаемся обосновать положение, опровергающее тезис, сформулированный в упоминавшемся выше докладе Всемирного банка, в отношении стран бывшего СССР. В первой половине 90-х гг. еще нельзя было однозначно сказать, какое из направлений реформы банковского сектора в странах СНГ окажется наиболее эффективным. Зато во второй половине 90-х гг. появилось все больше примеров стран СНГ, которые подтверждали более высокую эффективность стратегии *rehabilitation*. Это означает, что результаты реализовавшейся в банковском секторе стратегии оказались обратными по сравнению

с ожидавшимися. Это стало особенно очевидно, когда в проведение экономической реформы замедлилось. Стратегия *new entry* привела к ухудшению положения в банковском секторе использовавших ее стран. В то же время концентрация усилий на реализации стратегии *rehabilitation* принесла даже лучшие результаты, чем первоначально ожидалось.

2. Модель трансформации банковского сектора в процессе создания основ рыночной экономики

Процесс реформирования банковской системы в странах, начинающих преобразование централизованной плановой экономики в рыночную, можно условно подразделить на три этапа. На первом этапе создается двухуровневая банковская система: ликвидируется система монобанка, затем происходит создание центрального банка и выделение сектора коммерческих банков. Центральный банк перестает непосредственно кредитовать экономических

субъектов (или в значительной мере ограничивает такое кредитование). Он начинает выполнять функции центрального банка страны, эмиссионного банка и банка банков. В то же время он освобождается от жесткой зависимости от правительства (т.е. от министерства финансов) и, как правило, происходит его подчинение парламенту.

Одновременно с изменением роли центрального банка в создаваемом секторе коммерческих банков возникает несколько крупных государственных банков, первоначально выделяемых по принципу обслуживания различных секторов народного хозяйства. Эти банки остаются в государственной собственности или преобразуются в акционерные общества с различным составом участников (первоначально пайщиками выступают преимущественно государственные субъекты).

На первом этапе вводятся новые либеральные законодательные нормы, которые позволяют создавать новые коммерческие банки различных форм собственности. В большинстве стран это приводит к появлению большого числа новых банков, которые образуются различными учреждениями и государственными предприятиями, а также физическими лицами и частным капиталом. На начальном этапе значительная часть этих финансовых учреждений создается с целью обслуживания группы предприятий или сферы производства.

В ходе первого этапа реформирования банковской системы перед центральными банками встает вопрос о выборе дальнейшей стратегии действий. Эта стратегия определяется прежде всего проводимой денежной политикой. Выбор в этом случае сводится либо к борьбе с инфляцией и за укрепление национальной валюты, либо к продолжению сохранения старой структуры экономики за счет предложения дешевых кредитов хозяйственным субъектам и финансированию с их помощью дефицита государственного бюджета. Принятое центральным банком направление действий, помимо прочего, оказывало влияние на развитие банковского сектора. В случае, когда центральным банком проводится «мягкая» политика, становятся невозможными действия по созданию системы безопасности в финансовом секторе. На практике центральный банк вынужден защищать крупные коммерческие банки и создавать им привилегированные условия, позволяющие продолжать поддерживать существующую структуру экономики. Наряду с этим законодательная и исполнительная власть одновременно вынуждает его продолжать финансировать бюджетный дефицит. В обоих случаях такие

действия центрального банка усиливают инфляцию. В условиях высокой инфляции новые и старые банки сосредотачиваются на спекулятивных видах деятельности (валютных операциях), а также на распределении полученных от центрального банка рефинансовых кредитов.

Первое направление действий означает необходимость предоставления центральному банку большей независимости. Это становится возможным в ситуации, когда эти действия соответствуют общим направлениям прорыночной политики правительства, и, кроме того, поддерживаются президентом и/или большинством парламентских фракций. В этих условиях центральный банк может освободиться от жесткой зависимости от парламента, а также ограничить прямое вмешательство правительства в проводимую банком денежную политику и в регулирование в банковском секторе. Одновременно для финансирования бюджетного дефицита в обращение вводятся государственные ценные бумаги.

Ограничение инфляции, стабилизация валютного курса и ограничение масштабов бюджетного дефицита вскрывают недостатки всего банковского сектора. Достижение макроэкономической стабилизации изменяет положение коммерческих банков. Происходит резкое ограничение их прежних источников доходов за счет курсовой разницы и от рефинансовых кредитов. А кредиты, предоставленные ими хозяйственным субъектам, в значительной своей части оказываются «безнадежными». В результате большинство банков или почти все из них «замораживают» свою деятельность, рассчитывая на помощь со стороны центрального банка.

Второй этап изменений в банковской системе зависит от мер, принимаемых центральным банком. Перед ним возникает необходимость изучить положение в секторе коммерческих банков. Первоначально эта деятельность состоит в организации института банковского надзора, а затем в охвате сектора коммерческих банков реальным контролем. Банковский надзор постепенно (или единовременно) вводит повышенные нормативы величины капитала существующих банков, а также ужесточает нормативы стабильности, которые банки обязаны обеспечивать. Важным элементом становится также введение международных стандартов ведения счетов, которые позволяют определить реальное положение в коммерческих банках.

Реализация названных направлений деятельности открывает третий этап изменений. Он состоит в очищении банковского сектора от тех финансовых субъектов, которые не соответствуют принятым критериям стабильности. Конечным итогом проведения программы реформ в банковском секторе

является санация банков, имеющих серьезные проблемы с ликвидностью, а также ликвидация тех банков, которые ее утратили.

Проведение изменений в рамках второго и третьего этапа требует законодательных гарантий самостоятельности центрального банка, концентрации его деятельности на стабилизации денежного обращения и на «упорядочении» банковского сектора. Переход к этому этапу становится невозможным, если темпы проведения рыночных реформ затухают или если заметно замедляются темпы институциональных изменений в экономике. Важной предпосылкой перехода к третьему этапу изменений является не только достижение макроэкономической стабилизации, но и восстановление процесса экономического роста. Это является условием для продолжения поддержки политики рыночных реформ и одобрения деятельности центрального банка со стороны институтов законодательной и исполнительной власти.

Представленная схема изменений является упрощенной. Это особенно относится к выделению третьего этапа. Он может быть и составной частью второго этапа. Необходимым же условием является принятие новых институциональных и законодательных решений. Поэтому показательным формальным критерием оценки является, например, число изменений законов, регулирующих деятельность центрального банка и банковского сектора, а также законодательства, регулирующего среду, в которой функционируют банки. Во втором случае речь идет, например, о создании правовых и фактических предпосылок для внедрения таких эффективных инструментов, как залог, процедуры банкротства предприятий, процедуры ликвидации банков и др.

Неотъемлемым же условием начала процесса преобразований является первый этап. Он был реализован во всех странах бывшего СССР еще до его распада. Проблема, однако, состояла в том, что осуществленные в рамках первого этапа изменения оказались «замороженными», и вплоть до середины 90-х гг. в этих странах не предпринималось никаких дальнейших шагов, позволяющих перейти ко второму и третьему этапу. В этой ситуации можно было прийти к выводу, что «стихийная» стратегия *new entry* принесла более ощутимые результаты, чем стратегия действий в рамках *rehabilitation*.

3. Банковский сектор Украины, Грузии и Кыргызстана в первой половине 90-х гг.

3.1. Характеристика экономического положения в первой половине 90-х гг.

В отличие от проводившегося Классенсом анализа состояния банковского сектора в более чем 20 странах, проходящих процесс трансформации, настоящая работа ограничивается рассмотрением лишь трех стран, входивших ранее

в состав СССР: Украины, Грузии и Кыргызстана. Вместе с тем, рассматриваемые страны являются иллюстрацией использования в первой половине 90-х гг. различных стратегий, последствия которых проявились во второй половине десятилетия. Коротко характеризуя ситуацию в этих трех странах в первой половине десятилетия, можно отметить следующее.

Исходный пункт для этих стран был одинаков. Они были республиками в составе одного государственного организма. Система экономических и политических институтов была единой. Экономическая система названных стран, еще являвшихся республиками в составе СССР, изменялась в результате реформ, проводившихся на рубеже 80-х и 90-х гг. В то время были предприняты первые попытки создания элементов механизмов и институтов рыночной экономики.

Однако как независимые государства они различались по численности населения, территории и уровню доходов на душу населения. Основные данные на 1993 г. содержатся в таблице 1.

Таблица 1. Основные экономико-географические показатели, характеризующие рассматриваемую группу стран

Страна	Население (млн. человек)	Территория (кв. км)	ВВП на душу населения (долларов США)
Украина	52,0	603 700	1910
Грузия	5,4	69 700	560
Кыргызстан	4,5	198 500	820

Источники: *Geografia państw świata*, Warszawa 1994, s. 160, 170, 179; *World Tables 1994 Fall Update*, World Bank 1994.

Все страны, образовавшиеся после распада СССР, оказались в сходной экономической ситуации. Однако рассматриваемые здесь страны можно отнести к той группе стран, в которых ход экономического кризиса, связанного с

распадом системы, оказался (или все еще остается) особенно тяжелым. Он характеризовался высоким спадом ВВП, высокой инфляцией, значительным бюджетным дефицитом. Однако степень концентрации этих негативных явлений в отдельных странах была разной.

Украина была второй (после России) по численности населения и третьей по размеру территории (после России и Казахстана) страной, образовавшейся после распада СССР. Отсутствие экономических реформ в первые годы после обретения независимости привело Украину к глубокому экономическому кризису. Падение ВВП началось еще в 1990 г. Этот процесс существенно ускорился после провозглашения независимости. В 1992 г. ВВП сократился на 13,7%, в 1993 — на 18,5%, а в 1994 г. — на 23%. Инфляция в 1992 г. составила 966%, в 1993 г. достигла уровня 1644%, а в 1994 г. снизилась до 325%.

Дефицит бюджета в 1992 г. достиг примерно 30% ВВП, в последующие годы он снизился почти до 10%, а затем — до 8% ВВП. Непоследовательные реформаторские действия, связанные с политическим противостоянием между основными институтами власти (президентом, парламентом и правительством) привели одну из самых богатых республик к глубокому кризису. В середине 90-х гг. благодаря относительной стабилизации политической ситуации, а также достижению частичной макроэкономической стабилизации появилась надежда на то, что экономические реформы будут продолжены.

Среди стран СНГ пример наиболее глубокого кризиса продемонстрировала Грузия. В составе СССР это была одна из богатейших республик. После объявления независимости начавшийся военный конфликт дополнительно углубил экономический спад и кризисное состояние экономики. Поэтому в 1990-1994 гг. падение национального дохода по официальным данным составило 80%. В то же время чрезвычайно широких масштабов достигла теневая экономика, фактически игравшая роль амортизатора высоких масштабов спада производства.

В период войны в Абхазии в 1992-1993 гг. доходы бюджета сократились и составляли менее 20% бюджетных расходов. Инфляционное финансирование бюджета вызвало гиперинфляцию, которая в 1993 г. превысила 9000%, а в 1994 г. составила свыше 8000%. В 1995-1996 гг. инфляция была приостановлена. В 1995 г. она составила 163%, а в 1996 г. — около 25%. Падение ВВП прекратилось в 1995 г. В 1996 г. национальный доход увеличился на 10% и составил 22% от уровня 1989 г. В этом же году дефицит бюджета был сокращен до уровня примерно 6% ВВП. В стране было начато проведение

структурных преобразований, проведена либерализация цен и ускорен процесс приватизации. Осенью 1995 г. была введена национальная валюта — лари; ее стабильный курс поддерживался с иностранной помощью.

Кыргызстан принадлежал к группе самых бедных республик в составе бывшего СССР. Находясь в составе СССР, он получал крупные дотации из общесоюзного бюджета. Объявление независимости в 1991 г. означало разрыв прежних экономических связей и привело (даже в отсутствие гражданской войны)

к глубокому экономическому кризису. Масштаб этого кризиса представлен в таблице 2.

Таблица 2. Динамика основных макроэкономических показателей в 1991-1995 гг.

Показатели	1991	1992	1993	1994	1995
Сальдо бюджета (в % к ВВП)	4,6	-13,4	-13,6	-7,7	-12,2
Снижение реального ВВП (в %)	5	19	16	20	5,4
Инфляция (в %)	178	1258	1491	87	32

Наиболее глубокий кризис и самые высокие темпы падения ВВП, рост показателей инфляции и бюджетного дефицита отмечались в Кыргызстане в 1993

и в 1994 гг. В целом в течение первой половины 90-х гг. объем ВВП в Кыргызстане сократился более чем на 50%. В то же время благодаря начавшимся

в 1993 и в 1994 годах реформам эта страна получила право именоваться лидером в сфере рыночных преобразований среди стран Средней Азии. До середины текущего десятилетия был отменен ценовой контроль в отношении почти всех товаров, осуществлена либерализация внешней торговли, начата программа приватизации. В 1993 г. была введена национальная валюта — сом, который

с 1995 г. является конвертируемым.

Как выглядела ситуация в банковском секторе рассматриваемой группы стран с точки зрения стратегии, определенной Всемирным банком?

На Украине использовалась стратегия *new entry*. В результате ее проведения в первой половине 90-х гг. было зарегистрировано 230 банков. Одновременно большая часть государственных банков была приватизирована. Однако форма этой приватизации не была ориентирована на поиски стратегического инвестора. Владельцами этих банков стали фирмы (а затем и их работники), являющиеся их клиентами. Государственные предприятия,

которые являлись пайщиками бывших государственных банков, также были приватизированы. Это привело к размыванию собственности и вылилось в то, что управление банков перешло в руки старых управленческих кадров банков. В то же время государство сохранило за собой в этих банках лишь минимальную долю и в результате потеряло рычаги прямого контроля над ними и утратило возможность проводить в них глубокую реструктуризацию.

В Грузии использовалась стратегия *new entry*. Так же, как и на Украине, здесь к середине 90-х гг. возникло почти 230 коммерческих банков. Таким же способом были приватизированы крупные коммерческие банки. Кроме того, в секторе бывших отраслевых государственных банков было разрешено объединить три из них в один банк. В результате при общем ослаблении банковского сектора в целом значение бывших государственных банков возросло.

В Кыргызстане в первой половине 90-х гг. лицензий на банковскую деятельность было выдано немного. Максимальное число финансовых субъектов, зарегистрированных в качестве коммерческих банков, составляло 21. Часть государственных банков была приватизирована таким же способом, как это произошло на Украине и в Грузии. Число этих банков было неизменным до 1995 г., а их положение оставалось привилегированным. В случае Кыргызстана нельзя говорить о том, что применявшаяся там стратегия была ориентирована на выбор направления реабилитации государственных банков.

3.2. Первый этап изменений в банковском секторе стран, образовавшихся после распада СССР

Первый этап реформирования банковского сектора на территории СССР начался в конце 80-х гг. Он состоял в разрушении монопольной структуры Центрального банка. До этого момента Центральный банк финансировал через свои отделения (а, скорее, обеспечивал денежными средствами в соответствии с центральным планом) все государственные хозяйственные субъекты, а также колхозы. Вместо этой монопольной структуры были созданы Центральный банк, Сберегательный банк, а также банки, осуществляющие финансирование отдельных отраслей экономики (промышленность, строительство, социальная сфера, внешняя торговля). Эта схема копировалась на уровне республик. Второе важное изменение, введенное в конце 80-х гг., состояло в разрешении образовывать банки разных форм собственности. Это вызвало еще в рамках СССР бурный процесс регистрации значительного числа новых финансовых субъектов.

Часть новых банков создавала свои отделения в республиках, а часть — лишь в границах одной республики. Рост числа действующих банков был, как правило, обратно пропорционален качеству и профессионализму их работы. В условиях спада производства, инфляционного финансирования дефицита центрального бюджета, а также «мягкого» кредитования отдельных отраслей и сфер экономики банки занимались распределением целевых или рефинансовых кредитов, полученных от центрального банка. Особой сферой их деятельности были валютные операции, что в условиях нарастающей инфляции давало высокую прибыль, граничащую со спекулятивной.

На этом этапе реформирования банковской системы произошел распад СССР, и бывшие советские республики объявили себя независимыми. С этого момента каждое из вновь образованных государств могло проводить самостоятельную экономическую и денежную политику.

В период провозглашения независимости первый этап реформы банковской системы должен был включать дополнительные мероприятия в экономической и политической сфере. Следствием провозглашения независимости стало проведение необходимых институциональных изменений в финансовом секторе. Во-первых, республиканские национальные банки надлежало окончательно реорганизовать в центральные банки каждой из стран. Во-вторых, следовало осуществить повторную регистрацию коммерческих банков, действующих на территории каждого из новых государств. Как правило, такая регистрация была связана с выдачей новой лицензии на банковскую деятельность. Таким способом в этих странах были ликвидированы чисто российские банки. Этот процесс наблюдался в первую очередь на Украине. В 1991 г. украинский парламент обязал НБУ провести повторную регистрацию всех банков или их отделений, а также других кредитных учреждений. Деятельность финансовых субъектов, которые не подали заявки на повторную регистрацию или не прошли ее, должна была быть прекращена к ноябрю 1991 г. Главной целью этой операции было отделение банковской системы Украины от российской банковской системы. По оценкам, из 73 коммерческих банков, действовавших тогда на Украине, почти половина приходилась на российские банки. Подобные процессы в Грузии и Кыргызстане проявились в меньшей мере. В обеих этих странах на момент объявления независимости число коммерческих банков не превышало десяти (в том числе, соответственно, лишь пять и два так называемых новых банка).

Реформы, имеющие своей целью создание возможностей для проведения самостоятельной денежной политики, могли начаться лишь с момента введения

собственной валюты. После объявления независимости новые государства оставались в общей с Россией валютной системе. Это лишало их возможности проводить самостоятельную макроэкономическую, и в том числе денежную, политику. Кроме того, ограничения в предоставлении рублевых банкнот странам бывшего СССР со стороны Центрального банка вызвали дефицит денег в обращении. Использование общей валюты, с одной стороны, приводило к импорту инфляции, а с другой — происходил трансферт денежных средств в другие страны рублевой зоны.

Пытаясь защитить себя от такого положения, отдельные страны постепенно вводили собственные валюты. С их помощью они стремились обрести главный инструмент реализации собственной денежной политики. Другой вопрос — стремились ли они с помощью этого инструмента ограничить инфляцию, стабилизировать курс и сократить бюджетный дефицит.

Таблица 3. Сроки введения национальных валют

Страна	Временная валюта	Национальная валюта
Украина	ноябрь 1992 — карбованец	август 1996 — гривна
Грузия	апрель–август 1993 — купон	ноябрь 1995 — лари
Кыргызстан		май 1993 — сом

Как следует из табл. 3, введению национальной валюты на Украине и в Грузии предшествовало введение валюты переходного типа. И карбованец на Украине, и купон в Грузии первоначально эмитировались одновременно с функционированием на их рынке российского рубля. Переходная валюта восполняла дефицит российских рублей и служила целям финансирования бюджетных расходов и кредитных планов. После нескольких месяцев параллельного официального обращения обеих валют на основании принятых законов временная валюта превратилась в единственное национальное платежное средство. Временная валюта находилась в обращении в течение нескольких лет. Условием введения в обращение постоянной национальной валюты была стабилизация курса временной валюты по отношению к иностранным валютам и ограничение инфляции. В Грузии купон был замещен лари спустя два года, а на Украине карбованец был заменен гривной спустя четыре года после введения временной валюты.

Реализация упоминавшихся трех задач (создание центрального банка, проведение повторного лицензирования коммерческих банков и введение национальной валюты) дополнила характерные для первого этапа мероприятия в финансовом секторе. Без них новые государства не смогли бы продолжать

реформировать банковский сектор и проводить самостоятельную финансовую политику.

3.3. Положение в банковском секторе в первой половине 90-х гг.

На Украине, в Грузии и в Кыргызстане либеральные принципы лицензирования банковской деятельности стали действующей нормой еще в советские времена. Решающее воздействие на этот процесс оказало общесоюзное законодательство, а позднее — политика центральных банков отдельных республик. Законодательство способствовало быстрому росту числа новых финансовых субъектов. Однако этот в значительной мере стихийный процесс мог корректироваться политикой центральных банков. Поэтому число коммерческих банков в исследуемых странах было различным. В Кыргызстане число возникших банков было наименьшим: в 1990-1995 гг. оно колебалось в границах 20. В Грузии же в первой половине 90-х гг. возникло 228 банков. Наибольшее число банков было зарегистрировано на Украине — 230.

Таблица 4. Рост числа коммерческих банков на Украине, в Грузии и Кыргызстане в первой половине 90-х гг.

Страна	1991	1992	1993	1994	1995
Украина	73	130	207	228	230
Грузия	7	7	75	226	228
Кыргызстан	9	12	14	16	19

Функционировавшие в этих странах коммерческие банки подразделялись на две основные группы. В первую входили отраслевые государственные банки, а во вторую — новые коммерческие банки.

На Украине банковская система состояла из пяти крупных банков, ранее возникших как республиканские отделения государственных банков отраслевого типа: Эксим-банка (обслуживавшего сферу внешней торговли), Ощадбанка (сберегательного банка), Агропромбанка (обслуживавшего сельское хозяйство), Укрсоцбанка (финансировавшего социальную сферу и местные нужды), а также Проминвестбанка (обслуживавшего промышленность). Из пяти названных банков три банка было преобразовано в акционерные общества. Первоначально владельцами их акций были главным образом промышленные предприятия и государственные учреждения. В качестве взносов в уставный капитал были учтены депозиты этих юридических лиц в соответствующих банках. В 1993 г., стремясь установить контроль над банками, правительство рекомендовало,

чтобы акции банков, находившиеся в руках государственных предприятий, были переданы под контроль министерства финансов. В этой ситуации предприятия передали большую часть прав собственности своим работникам или новым юридическим лицам. В конечном итоге держателями акций этих банков стали десятки тысяч физических лиц (в их числе работники предприятий, ранее обслуживавшихся в этих банках, а также работники банков), а также десятки фирм. В приватизированных банках государство сохранило лишь минимальные пакеты акций в форме акций государственных предприятий. В результате на Украине количество акций у государства не давало ему никакой возможности реализовать свои права собственника (особенно в вопросах принципиальных изменений в способе функционирования банка). Два банка (Эксим-банк и Ощадбанк) остались государственными. Более 200 остальных банков в основном представляли собой небольшие финансовые учреждения. В течение последующих нескольких лет работы лишь немногим более десятка из них удалось укрепиться, и их можно было отнести к группе банков средней величины (по украинским масштабам).

Сходным образом выглядела ситуация в Грузии. Там действовало пять специализированных государственных отраслевых банков (банк экспорта — Эксимбанк, промышленный — Промстройбанк, сельскохозяйственный — Агропромбанк, банк, обслуживающий коммунальное хозяйство, — Жилстройбанк, сберегательный банк — Сбербанк). В начале 90-х гг. они были приватизированы описанным выше способом и перешли частично в собственность работников банка, а также в руки государственных фирм, являвшихся клиентами этих банков. Дальнейшие изменения в структуре собственности государственных организаций привели к передаче части паев (акций) в руки физических лиц и бывших государственных фирм. В результате проведенных изменений акционерная структура собственности этих банков остается чрезвычайно сложной и неясной. Фактически они управляются старыми менеджерскими кадрами этих банков. В некоторых случаях более мелкие, хотя и значительные, пакеты акций остались в руках государства или в собственности государственных фирм. В Грузии это справедливо для Агропромбанка, в котором доля государства достигает примерно 30%, а также для Жилстройбанка, где доля государственных учреждений составляет почти 10%. В 1995 г. Эксимбанк, Промстройбанк и Сбербанк объединились в один банк — Объединенный банк Грузии.

В Кыргызстане на момент объявления независимости действовало четыре крупных отраслевых банка: Кыргызагропромбанк, Кыргызпромстройбанк, Банк «Кыргызстан» и Эльбанк (сберегательный банк). Сберегательный банк остался в государственной собственности, однако он не начал нормальной деятельности, поскольку Центральный банк не утвердил его устава. Это было связано

с переводом средств этого банка в Россию еще до объявления независимости. Первые из трех названных банков были преобразованы в АО. Их акционерами в основном стали финансиовавшиеся ими предприятия. Однако если в Кыргызагропромбанке государство сохранило контрольный пакет акций (54%), то

в двух остальных — лишь более мелкие пакеты акций (29 и 13%).

Первоначально отраслевые государственные банки работали в прежнем режиме и продолжали планомерно кредитовать отдельные сферы или отрасли экономики. Затем плановый механизм распределения кредитных средств был заменен на получение из Центрального банка целевых или рефинансовых кредитов. Бывшие государственные банки при их получении пользовались двоякого рода льготами. Во-первых, предоставляемые им льготы состояли в том, что они получали из центрального банка большую часть средств, предназначенных на этот вид кредитования. Например, в Кыргызстане в 1993 г. Кыргызагропромбанк получил почти 50% всего объема выделенного на этот год рефинансового кредита. Объем полученного этим банком рефинансового кредита составлял 94% от объема всей кредитной деятельности этого банка. Во-вторых, эти банки получали такие кредитные средства по более низкой процентной ставке по сравнению с ценой такого кредита для новых коммерческих банков. Так,

в 1993 г. на Украине цена рефинансового кредита для бывших государственных банков была на 50% ниже, чем для остальных банков. Кроме того, целевые кредиты, предоставлявшиеся по решению парламента на Украине и в Кыргызстане, имели символическую процентную ставку.

В 1993 г. как на Украине, так и в Кыргызстане центральные банки ввели новую форму распределения рефинансовых кредитных средств — кредитные аукционы. В Грузии эта форма пополнения кредитных средств коммерческих банков была введена лишь в 1995 г. Во всех случаях целью введения этой формы было определение рыночной цены кредита. Тем не менее, сумма средств, направляемых на аукционы, первоначально составляла лишь небольшую часть распределяемого рефинансового кредита. В Кыргызстане в

1993 г. она составила примерно 8% от общего объема рефинансового кредита. Изменения произошли в 1994 г.: по решению президента или парламента для рефинансовых кредитов было запрещено использовать льготные процентные ставки. Это привело к выравниванию процентных ставок на этот вид кредитов для всех коммерческих банков. Это, однако, не повлияло на проводимую ими кредитную политику. Кроме того, многие решения о предоставлении кредитов продолжали приниматься на уровне правительства и парламента. Обеспечивая главным образом кредитование ранее функционировавших хозяйственных субъектов, они не были связаны с оценкой финансово-экономического состояния предприятий. Ухудшающееся положение получателей кредитов приводило к нарастанию в портфелях банков объемов сомнительных и безнадежных кредитов. Например, в Кыргызстане к концу 1994 г. кредиты, относимые к группе сомнительных и безнадежных, составляли более 80% объема их кредитных портфелей. По оценкам, объем «плохих долгов» составлял тогда 100 млн. долларов США, из которых 90% составляли кредиты, предоставляемые по решению правительства. Для сравнения укажем, что в то же самое время собственные капиталы коммерческих банков в Кыргызстане составляли менее 9 млн. долларов США. Кроме того, невозвращенный рефинансовый кредит, предоставленный коммерческим банкам, привел к лавинообразному нарастанию дебиторской задолженности на их счетах в центральном банке.

Не лучше выглядело и положение в новых коммерческих банках. В большинстве своем они представляли собой «карманные» банки, образованные несколькими субъектами, которые, как правило, одновременно являлись клиентами банка. Минимальный размер собственного капитала и небольшие величины депозитов в них не позволяли этим банкам вести кредитную деятельность на основе собственных средств. Они получали рефинансовые кредитные средства из Национального банка Грузии (НБГ), Национального банка Кыргызской Республики (НБКР) или из Национального банка Украины (НБУ), которые затем и распределяли. Этим часто и заканчивались их активные операции. Другим видом их деятельности в условиях высокой инфляции были спекулятивные валютные операции. Как правило, эти банки не привлекали новых вкладов населения. Используемые ими процентные ставки по депозитам были значительно ниже уровня инфляции. Функционирование новых банков ни в коей мере не способствовало повышению общественного доверия к

банковскому сектору. Скорее, оно укрепляло недоверие населения к деятельности новых и старых субъектов финансового сектора.

Такое состояние банковского сектора было связано как с плохой экономической ситуацией, с отсутствием стабилизационных реформ, так и с лицензионной политикой центрального банка. В Грузии и на Украине получить лицензию на ведение банковской деятельности было несложно. В этих странах не осуществлялось контроля за источниками денежных средств, составляющих уставной капитал банка. В состав капитала вносились материальные средства, оценивавшиеся по завышенной стоимости. Не обращалось должного внимания на содержание уставов банков и на квалификацию их руководства. Значительно осторожнее вел себя центральный банк Кыргызстана. Несмотря на то, что число заявок на получение лицензий на банковскую деятельность было велико, он выдавал их относительно немного. Однако даже такая осторожная политика не застраховала Кыргызстан от возникновения здесь таких же проблем с новыми банками, какие имели место в Грузии и на Украине.

3.4. Уставный капитал коммерческих банков

Простейшим способом оценки уровня стабильности коммерческого банка является величина его уставного капитала, который представляет собой часть собственных фондов любого банковского учреждения. Собственные фонды выполняют различные функции, в частности, страхуют банк от рисков, связанных с проведением банковских операций. С точки зрения банка величина его собственных фондов представляет собой фактор, ограничивающий масштабы его деятельности с точки зрения принятой стратегии действий, а также с точки зрения действующих мер по обеспечению стабильности банковской системы (в отношении величины капитала) и требований, диктуемых системой банковского надзора.

Величина уставного капитала, кроме того, определяет минимальный уровень, которому должны соответствовать новые субъекты для выхода на рынок банковских услуг. Помимо прочих условий получения лицензии на предоставление банковских услуг, он определяет степень сложности образования нового банка. В странах, где эти условия являются либеральными, а порог минимального учредительского капитала установлен на низком уровне, эти требования способствуют появлению большого числа мелких и слабых (по величине капитала) банков. Такая ситуация имеет место в странах СНГ, в том числе в Грузии и на Украине.

Первоначально в Грузии уставный капитал банка был определен в размере 500 млн. купонов, что соответствовало 700 тыс. долларов США. По мере нарастания инфляции величина этой суммы в 1994 г. снизилась до уровня менее 500 долларов (курс доллара к грузинскому купону на конец 1994 г. составил 1 доллар к 5,5 млн. купонов). В половине ликвидированных позднее банков уставной капитал составлял в среднем 5 тыс. долларов США.

На Украине в начале 90-х гг. использовался установленный еще в советское время уровень минимальных требований к размеру капитала, который составлял 5 млн. рублей. По мере нарастания инфляции и с введением в обращение карбованца этот минимум был повышен с 50 млн. карбованцев в середине 1992 г. до 500 млн. карбованцев в конце года. Предпринимались попытки удержать минимум, выраженный в национальной валюте, на уровне 500 тыс. долларов США. Однако из-за инфляции в 1993 г. этот минимум был понижен до 100 тыс. долларов США. Реальная же величина уставных капиталов действовавших банков сократилась еще значительно, что привело к значительной декапитализации этого сектора в 1992-1994 гг. В эти годы требования относительно минимального размера уставного капитала были повышены с 0,5 до 2 млрд. карбованцев. В июле 1993 г. НБУ повысил этот минимум для банков, которые имели лицензии только на операции в национальной валюте, до 2 млрд. карбованцев, а для банков, которые имели лицензии на проведение операций в иностранной валюте — до 4 млрд. карбованцев. Все банки должны были привести свои уставные капиталы в соответствие с новыми требованиями до начала 1994 г. Однако на практике уже существующим банкам было разрешено продолжать свою деятельность несмотря на то, что они имели значительно более низкий размер уставного капитала. Размеры уставных капиталов в национальной валюте в банках, получивших лицензию до введения новых требований, очень быстро обесценивались. В пересчете на доллары США минимальный размер уставного капитала для банков, имевших лицензию для работы с национальной валютой, полученную в 1992 г., составлял в 1994 г. около 3 тыс. долларов США.

На конец 1994 г. на Украине работало 220 банков. Суммарный объем их уставных фондов составлял 87 млн. гривен. Средняя величина уставного фонда одного банка составляла, следовательно, примерно 400 тыс. гривен (то есть менее, чем 200 тыс. ЭКЮ). Для того, чтобы продемонстрировать крайнюю фрагментарность и высокую степень раздробленности этого сектора, необходимо разделить действовавшие тогда банки на три группы. В приведенной ниже таблице к первой группе относятся два государственных

банка (сберегательный и экспортно-импортный), а также три бывших государственных банка (Проминвест, «Украина» и Укрсоцбанк). Во вторую группу входят 88 средних и малых частных банков. Третью группу составляют 127 чрезвычайно мелких частных банков.

Таблица 5. Средний размер уставного капитала отдельных групп коммерческих банков на Украине (по состоянию на 31.12. 1994 г.)

Группы банков	Уставный капитал (всего)		Средняя величина уставного капитала в банке	
	млн. гривен	млн. ЭКЮ*	млн. гривен	млн. ЭКЮ*
Группа из 5 банков (государственные и бывшие государственные банки)	39,85	ок. 19,0	7,97	ок. 3,80
Группа из 88 банков (средние и малые частные банки)	32,55	ок. 15,5	0,37	ок. 0,16
Группа из 127 мелких банков — т.н. карманные банки	15,40	ок. 7,3	0,12	ок. 0,06
Всего 220 банков	87,80	ок. 41,8	0,40	ок. 0,19

* Пересчет в ЭКЮ дает приблизительный результат и лишь иллюстрирует проблему. Для целей настоящего исследования использовался следующий показатель: 2,1 гривны равны 1 ЭКЮ. Такой курс гривны действовал в феврале 1998 г.

Источники: Расчеты автора на основе данных: *Ukraine. Risk and Transition*, vol. 1, Main Report, June 30, 1995, Document of The World Bank, s. 6; Статистический бюллетень НБУ, № 7, 1997, с. 117

В Кыргызстане условия учреждения нового банка и получения им лицензии по сравнению с российским законодательством существенно не изменились. Тем не менее, центральный банк предоставлял лицензии на ведение банковской деятельности чрезвычайно экономно. Это, однако, не было связано с установлением высокого уровня порога минимального уставного капитала. Этот порог был повышен одновременно с введением собственной валюты в 1993 г. Тогда размер минимального уставного капитала, требовавшийся для получения лицензии, был повышен до 1 млн. сомов. Эта величина в несколько раз превышала лимит, действовавший в то время в России. Затем в связи с обесценением национальной валюты с 1 января 1994 г. центральный банк повысил требования относительно размера уставного капитала до 5 млн. сомов. В то время эта величина соответствовала примерно 500 тыс. долларов США. Действовавшим

в то время коммерческим банкам было вменено в обязанность увеличить размер уставного капитала до требуемого минимума. Однако на практике до середины 90-х гг. большая часть из них имела уставные капиталы ниже этого минимума (от 1 до 3 млн. сомов, то есть от 100 до 300 тыс. долларов США).

Беглый обзор положения в трех странах СНГ в середине 90-х гг. показывает, что в тех из них, которые использовали стратегию *new entry*, не произошло изменений в крупных банках (ожидавшихся в связи с реализацией этой концепции); наоборот, эти страны лишь создали себе дополнительную проблему в виде появления большого числа мелких и неэффективных коммерческих банков. В Кыргызстане же, где удалось не допустить появления большого числа новых банков, осталась нерешенной проблема неэффективных государственных банков.

Сходные проблемы нарастали в первой половине 90-х гг. во всех странах СНГ. Основной причиной было отсутствие экономического роста и стабилизации макроэкономического положения. За немногочисленными исключениями, в этих странах все еще сохранялись высокая инфляция, стагнация и спад ВВП. Эта ситуация вынуждала центральные банки проводить радикальные мероприятия, которые могли бы затормозить инфляцию. В трех рассматриваемых странах центральные банки в 1994 и в 1995 гг. начали проводить политику реструктуризации, ограничивая предоставление рефинансового кредита и одновременно вводя на него рыночные процентные ставки. Радикальные мероприятия центральных банков привели к снижению уровня инфляции с четырехзначного ее значения до трех-, а затем и до двузначной ее величины. Эффективная стабилизация денежной ситуации выявила недостатки в развитии банковского сектора. Его дальнейшее развитие зависело, однако, от проведения институциональных изменений. А решение вопросов об укреплении положения центрального банка и об очищении банковского сектора было связано с необходимостью пересмотра законодательства, который был обусловлен политической волей к проведению реформ.

Главными проблемами, которые необходимо было решить в банковском секторе во второй половине 90-х гг., были преодоление его раздробленности и связанной с этим многочисленности неэффективных субъектов, а также проведение реструктуризации бывших государственных банков (включая их ликвидацию). Парадоксально, но приватизация государственных банков описанным выше способом заблокировала проведение дальнейших изменений, приспособив эти банки к новым условиям деятельности. Кроме того, деятельность по реструктуризации осложнялась отсутствием процедур ликвидации банков. Страны с большим числом банков оказались в относительно худшей ситуации по

сравнению со странами, где удалось не допустить создания большого числа слабых финансовых субъектов.

4. Изменения в банковском секторе Украины, Грузии и Кыргызстана во второй половине 90-х гг.

В середине 90-х гг. экономическая ситуация в Грузии, Кыргызстане и на Украине относительно улучшилась. Удалось сбить гиперинфляцию, стабилизировать курс и достичь определенной бюджетной стабилизации. Однако на темпы экономического роста оказывала существенное воздействие различная степень реформированности экономик этих стран. Грузии и Кыргызстану удалось переломить тенденцию к падению ВВП и обеспечить экономический рост. На Украине же продолжалось падение ВВП. В таблице 6 представлены данные, характеризующие динамику экономического роста в этих странах.

Таблица 6. Изменения реального ВВП в 1995-1997 гг. (в % к предыдущему году)

Страна	1995	1996	1997
Украина	-12,0	-10,0	-3,2
Грузия	2,4	10,5	11,0
Кыргызстан	-5,4	7,1	6,5

В соответствии с представленной выше моделью изменений в банковском секторе условием, обеспечивающим «упорядочение» положения в секторе коммерческих банков, было укрепление позиции ЦБ, в том числе освобождение его от прямой зависимости от парламента и политики правительства.

4.1. Центральные банки на Украине, в Грузии и Кыргызстане

4.1.1. Законодательная база

В соответствии с представленной выше схемой изменений в банковском секторе можно предположить, что переход от первого этапа ко второму и особенно к третьему требует утверждения новых законов о центральном банке и о банковской системе. Исходные законы, датировавшиеся началом 90-х гг., в сущности, являлись воспроизведением на национальной почве подходов, характерных для последнего периода советских реформ. Как правило, эти

законы были сформулированы в чрезвычайно общей форме и оставляли широкое поле для интерпретаций. Центральные банки были подчинены парламенту, их руководство в любую минуту могло быть отозвано парламентом, а денежно-кредитная политика оставалась в компетенции законодательной власти. В то же время в национальном законодательстве содержалось положение о возможности образования новых банков в различных формах собственности. Институт банковского надзора создавался заново, а его права были сформулированы в общей форме и не уточнены.

В этой ситуации можно предположить, что одним из направлений преодоления сложившегося положения могло бы стать обновление действующего законодательства. Однако многочисленные поправки чаще всего были связаны с текущими политическими и хозяйственными потребностями и касались, например, формального изменения названия, введения собственной валюты (переходной или национальной), повышения минимального уровня уставного капитала, разрешения банкам приобретать акции или паи в других банках и т.д. Эти частичные изменения, как правило, не затрагивали ключевых вопросов, решение которых могло бы укрепить автономию Центрального банка и его ответственность за проводимую денежную политику. Они не касались также существенного расширения и уточнения функций банковского надзора. В результате можно сделать вывод, что одним из наиболее простых критериев оценки происходящих в финансовом секторе изменений является число полновесных законов, утвержденных в период после обретения странами независимости.

С этой точки зрения ситуация в трех рассматриваемых странах выглядит следующим образом.

4.1.1.1. Украина

Первые шаги, ориентированные на упорядочение функционирования банковской системы в рамках собственно Украины, были предприняты в начале 1991 г. Закон «О банках и банковской деятельности» от марта 1991 г. был принят еще до провозглашения Украиной независимости (24 августа 1991 г.). В этом законодательном акте содержались положения о деятельности центрального банка и коммерческих банков. В соответствии с этим законом украинское отделение Центрального банка СССР преобразовывалось в Национальный банк Украины. С этого времени закон многократно пересматривался. В то же время с 1993 г. началась разработка новых

законодательных актов, касавшихся центрального банка и банковской системы. Однако до весны 1999 г. их принять не удалось.

4.1.1.2. Грузия

Первые три закона, регулирующие деятельность банковского сектора в Грузии, были приняты в августе 1991 г. Это были законы «О национальном банке Грузии», «О банках и банковской деятельности в Республике Грузия» и «О денежно-кредитном регулировании в Республике Грузия». В соответствии с этими законодательными документами, утвержденными в год обретения Грузией независимости, был учрежден институт центрального банка (НБГ), подчиненного парламенту и правительству, а также закреплена двухуровневая банковская система. Однако положение ЦБ не способствовало созданию банковской системы, характерной для рыночной экономики. Поэтому уже в октябре 1992 г. МВФ подготовил новый проект закона о центральном банке.

В результате закон о центральном банке, называемый «О Национальном банке Грузии», был утвержден парламентом в июне 1995 г. Новый закон представлял собой модифицированную и переработанную версию закона, предложенного МВФ. Утвержденный в 1995 г. документ гарантировал НБГ независимость и самостоятельность в проведении денежной политики. Эта положение было частично изменено в мае 1996 г. вследствие внесения поправок в закон. В феврале 1996 г. был принят новый закон «О деятельности коммерческих банков». Этот закон был разработан на основе внесенных ранее предложений МВФ.

4.1.1.3. Кыргызстан

В Кыргызстане реформа банковской системы началась в июне 1991 г. Тогда были утверждены законы «О банке государства», а также «О банках и банковской деятельности». В результате принятия этих правовых актов была создана двухуровневая система банковских учреждений. Функционировавшее ранее отделение Государственного банка СССР было преобразовано в Национальный банк Кыргызстана, функционирующий под контролем парламента. После провозглашения независимости в августе 1991 г. было разработано, а затем и принято новое законодательство о банковской системе. В декабре 1992 г. были приняты два закона «О Национальном банке Кыргызской Республики», а также «О банках и банковской деятельности». Утвержденные законы обеспечили Центральному банку определенную степень независимости от правительства и парламента. Однако в них взаимоотношения между центральным банком и коммерческими банками, а также компетенция

банковского надзора определялись лишь в общей форме. Очередное изменение банковского законодательства произошло в 1997 г. В июле 1997 г. был принят закон «О центральном банке», закон «О банках и банковской деятельности», а также закон «О залоге». В ходе этого, третьего по счету, изменения законодательства были внедрены подходы, опирающиеся на модели рыночной экономики, и в то же время оно позволило уточнить детали, отсутствовавшие в ранее принятых законах.

4.1.2. Сопоставление отдельных подходов к определению степени самостоятельности центральных банков в действующем законодательстве Украины, Грузии и Кыргызстана

4.1.2.1. Определение основной цели деятельности центрального банка

В украинском законе от 1991 г. основная цель деятельности НБУ не уточняется. Однако в нем определяется ряд функций центрального банка, среди которых в качестве равноправных перечисляются: проведение денежной политики, кредитование, укрепление денежной единицы, организация межбанковских расчетов, координация деятельности всей банковской системы, определение курса украинской валюты и др. (ст. 8).

В 1996 г. были внесены изменения в Закон о Национальном банке Грузии от 1995 г. Согласно действующей редакции, основной задачей НБГ является *«достижение и поддержание покупательной способности национальной валюты, стабильности цен, обеспечение устойчивости функционирования кредитно-денежной системы, опирающейся на ликвидность и платежеспособность финансово-кредитной системы и рыночных отношений»* (ст. 2, п. 1 закона о НБГ).

В соответствии с последним законом о «Национальном банке Кыргызской Республики», принятым в июне 1997 г., целью деятельности НБКР является *«достижение и поддержание стабильности цен путем проведения соответствующей денежно-кредитной политики»* (ст. 2).

Сопоставление текстов положений законов трех стран свидетельствует о том, что положения закона, принятого в Кыргызстане, в наибольшей мере близки к современным рыночным подходам. Украинский закон является наиболее старым и содержит больше всего формулировок, позволяющих придавать центральному банку ряд функций, расширяющих его задачи за рамки роли борца за стабильность национальной валюты. Промежуточное положение занимает грузинский закон. В нем ответственность за стабильность национальной валюты увязана с ответственностью за состояние финансового сектора.

4.1.2.2. Кредитно-денежная политика

В Кыргызстане кредитно-денежную политику определяет правление центрального банка. В соответствии с законом центральный банк обязан координировать эту политику с правительством республики в той мере, в которой это не противоречит основным целям и задачам НБКР (ст. 6 п. 2). В целом кредитно-денежная политика разрабатывается центральным банком и реализуется в сотрудничестве с правительством (ст. 19). В то же время (ст. 24) центральному банку запрещено кредитовать правительство и другие государственные органы (это положение вступило в силу с 1 января 1998 г.).

В Грузии в утвержденном в 1995 г. законе к числу задач и функций центрального банка была отнесена разработка и реализация кредитно-денежной политики. После внесения в этот закон поправок (в мае 1996 г.) задачи определения основных направлений кредитно-денежной и валютной политики были переданы в ведение парламента республики. Центральному банку вменялись в обязанность разработка, реализация и контроль над проведением этой политики в соответствии с принятыми парламентом решениями. В соответствии со внесенными в закон об НБГ поправками процедура начинается с представления центральным банком парламенту проекта этой политики. В своем постановлении парламент определяет ее основные направления. Под «основными» подразумеваются уровень инфляции, объем валютных резервов, максимальная величина кредитов правительству, механизмы и инструменты кредитно-денежного регулирования, принципы курсовой и валютной политики, а также работа по совершенствованию законодательной базы и кредитно-денежной системы (ст. 69). На этой основе Совет банка, состоящий из 9 человек, разрабатывает кредитно-денежную политику и обеспечивает контроль за ее реализацией. В состав Совета входят 4 члена правления банка — председатель и вице-председатели, а также 5 членов, не являющихся работниками НБГ. Кандидатуры членов Совета предлагаются Президентом Грузии и одобряются парламентом.

В то же время НБГ может предоставлять Минфину кредит на срок до 6 месяцев. Размер этих кредитов не может превышать 5% среднегодовых государственных доходов. В исключительных случаях центральный банк может повысить этот порог до 8% (ст. 57).

По украинскому закону НБУ разрабатывает предложения по основным направлениям кредитно-денежной политики. Далее они ежегодно утверждаются Верховной Радой (ст. 10 и 12). На основании решений Верховной

Рады НБУ может на общих основаниях предоставлять кредиты министерству финансов (ст. 14).

4.1.2.3. Взаимоотношения с законодательной властью (парламентом)

В соответствии с украинским законодательством НБУ подчиняется Верховной Раде Украины (ст. 7).

По грузинскому законодательству НБГ является независимым в своей деятельности, за исключением оговоренных в законе случаев. Это относится к описанной выше процедуре определения направлений и разработки кредитно-денежной политики, а также исполнения банком роли банкира, советника и финансового агента правительства Грузии (ст. 52).

В соответствии с законом Центральный банк Кыргызстана является самостоятельным, а вмешательство органов государственной власти в принятие его решений не допускается. НБКР должен координировать свою политику с правительством (в той мере, в которой это не противоречит его основным целям),

а также раз в год передавать в парламент республики отчет о своей деятельности. Кроме того, парламент КР (Жогорку Кенеш) ежегодно избирает аудитора центрального банка.

4.1.2.4. Руководство центрального банка

В Кыргызстане правление НБКР состоит из 9 человек. Они назначаются сроком на 7 лет президентом республики. Председатель центрального банка назначается президентом с одобрения парламента КР (Жогорку Кенеш). Закон о центральном банке в Кыргызстане не предусматривает создания органа типа Совета банка (или Совета по денежной политике).

В Грузии высшим органом центрального банка является Совет Национального банка. Он состоит из 9 человек, предлагаемых президентом республики и утверждаемых квалифицированным большинством ее парламентом. Совет из своего состава выбирает председателя центрального банка. Председатель НБГ выбирает из членов Совета трех своих заместителей (вице-председателей). Председатель и вице-председатели, помимо исполнения своих функций в Совете НБГ, осуществляют текущее руководство деятельностью центрального банка.

Высшим органом Национального банка Украины является правление. Председатель правления избирается Верховной Радой на четырехлетний срок. Кандидатуры заместителя председателя и членов правления утверждаются Президиумом Верховной Рады по представлению председателя НБУ.

Из сравнения законодательства трех рассматриваемых здесь стран ясно видно, что в наибольшей мере развитое и рыночно ориентированное законодательство имеют те страны, которые чаще пересматривали свои законы целиком. На Украине до сих пор действует редакция закона, в который многократно вводились поправки, и именно на основе этого закона одновременно регулируется положение центрального банка и коммерческих банков. Уже в течение шести лет здесь ведутся работы над новыми законами о центральном банке и о банковской системе. Однако затухание темпов рыночных реформ, а также противоречия экономических и политических интересов, проявляющиеся на заседаниях Верховной Рады, заблокировали возможность для утверждения более прорыночных законов. Это, в частности, касается изменений в положении центрального банка. В целом можно сказать, что с точки зрения содержания законодательных положений Украина остается на первом этапе реформы финансового сектора.

Утвержденные в 1995 и в 1996 гг. новые законодательные акты в Грузии содержали чрезвычайно прогрессивные положения об укреплении независимости центрального банка и рыночных принципов деятельности коммерческих банков. Однако эти положения были ослаблены в результате введения в это законодательство поправок. Следует, тем не менее, подчеркнуть, что действующие законодательные нормы укрепили позиции НБГ и позволили провести в банковском секторе ряд радикальных мероприятий. С этой точки зрения Грузия перешла ко второму этапу реформ в банковском секторе. В конце 1998 г. разрабатывались очередные поправки к утвержденным законам, ориентированные на укрепление стабильности финансового сектора, создаваемого в этой стране.

Наиболее часто вносились изменения в законы о центральном банке и банковской системе в Кыргызстане. Утвержденные в 1991, в 1992 и в 1997 годах законы о центральном банке и о банковском секторе представляли собой последовательные шаги по пути приближения принципов функционирования этого сектора к рыночной системе хозяйства. С точки зрения действующего законодательства Кыргызстан вступил в третий этап реформ финансового сектора.

Законодательные нормы не могут служить достаточным и решающим критерием оценки условий деятельности центрального банка и коммерческих банков в странах СНГ. Во-первых, не все статьи законов действуют и используются. Часть из них может оставаться лишь мертвой буквой закона. Во-вторых, часть положений может противоречить другим законам. Особую роль в

этом случае играют законы о бюджете, а также конституции стран. Заложенные в них финансовые нормы или положения, регулирующие распределение полномочий, могут отличаться от положений банковского законодательства. Наиболее ярким примером является содержащийся в законодательстве всех рассматриваемых стран запрет на финансирование центральными банками бюджетного дефицита. В течение ряда лет этот запрет эффективно преодолевался, и в соответствии с законами о бюджете центральные банки осуществляли покрытие определенной части планового дефицита.

При оценке законодательства следует учитывать специфику политической ситуации на этапе трансформации в странах бывшего СССР. Она связана со стремлением центральной исполнительной власти подчинить себе (или поставить под контроль) все институты, регулирующие хозяйственную (и политическую) жизнь. В пост-советских странах это справедливо в отношении института президентства, который стремится ограничить полномочия парламента в свою пользу. В данном контексте это справедливо также и в отношении оказания давления на деятельность центрального банка. Поэтому в Грузии президент

и парламент получили право выступать с инициативой изменения реализуемых центральным банком направлений кредитно-денежной политики. На Украине продолжающаяся политическая борьба между президентом и парламентом, а также внутренние политические противоречия в Верховной Раде блокируют возможности для утверждения новых банковских законов. В Кыргызстане произошло ограничение функций и компетенции Жогорку Кенеш в пользу президента. В этой ситуации поддержка президентом процесса продолжения рыночных реформ привела к тому, что в этой стране были приняты самые радикальные положения о центральном банке и банковском секторе.

4.2. Создание и функционирование системы банковского надзора

В трех рассматриваемых странах институты банковского надзора были созданы в первой половине 90-х гг. Во всех случаях они были оформлены в виде департаментов центрального банка. На Украине такой департамент был создан в мае 1991 г. на основе преобразования действовавшего до этого времени департамента по координации деятельности коммерческих банков в департамент банковского надзора. Этот департамент фактически начал свою деятельность

с 1992 г. В течение года создавались основные кадровые условия для его функционирования. В это время работа департамента банковского контроля

была сосредоточена на разрешении споров между банками и их клиентами, а также на разработке системы отчетности коммерческих банков перед центральным банком.

Банковский надзор начал активно отслеживать складывающуюся в коммерческих банках ситуацию и их деятельность лишь в 1993 и в 1994 годах. Существенные изменения в функционировании банковского надзора произошли в 1995 г. Введение более жестких критериев и норм по обеспечению стабильности банковской системы, а также вменение в обязанность банкам постоянно предоставлять сведения о сомнительных и безнадежных кредитах позволили выяснить положение в части коммерческих банков. Тем не менее, органы банковского надзора имели ограниченные возможности контролировать ситуацию

в бывших государственных крупных банках.

В Грузии до конца 1994 г. НБГ фактически не осуществлял банковского надзора. Более того, он сам предоставлял кредиты, нарушая тем самым собственные нормативы. Положение изменилось в 1995 г., когда была проведена реорганизация департамента надзора и в нем создано три отдела: инспекция на местах, отдел банковской отчетности, а также отдел анализа и методологии.

В середине 1995 г. в департаменте было занято 25 человек и еще 5 человек — в региональных отделениях центрального банка.

В Кыргызстане департамент банковского надзора был создан в 1993 г. Первоначально работники нового департамента проходили обучение за границей.

С 1994 г. этот департамент начал разрабатывать инструкцию по лицензированию банков, а также изучать возможности применения норм Базельского комитета для нужд банковского надзора.

Перед департаментами банковского надзора в различных странах стояла трудная проблема: упорядочить положение в банковском секторе. В первую очередь они занялись разработкой новых принципов лицензирования коммерческих банков. Разрабатываемые ими новые инструкции во всех странах опирались на сходные принципы. Во-первых, был значительно повышен минимальный уровень уставного капитала. Кроме того, было определено, что уставной капитал должен вноситься только в форме денежных средств акционеров в национальной валюте. Он не мог иметь своим источником бюджетные средства, а также кредиты или займы. В его состав нельзя было включать стоимость

основных фондов, вносимых учредителями банка. Помимо этого, необходимо было представить документы, подтверждающие финансовое положение учредителей, квалификацию кандидатов в члены правления банком, наличие необходимых материальных условий (здание), проект устава, обоснование целесообразности организации нового банковского субъекта, а также бизнес-план и прогноз деятельности.

Ужесточение условий образования новых банков повлекло за собой на Украине, в Грузии и Кыргызстане резкое сокращение числа выдаваемых лицензий. В Кыргызстане центральный банк продолжал сильно ограничивать число выдаваемых новых лицензий. За период с середины 1994 г. до середины 1996 г. по более чем десятку заявок на предоставление лицензии НБРК принял лишь 3 положительных решения, и при этом было ликвидировано 4 действовавших банка. В Грузии с начала 1995 г. до середины 1997 г. было подано 7 заявок на получение лицензии. Из них в 1996 г. право на ведение деятельности получили 2 банка, а в течение следующих полутора лет — еще два банка. Одновременно реализовывалась жесткая программа по повторному лицензированию уже действующих банков. На Украине в течение четырех лет (с начала 1995 г. до конца 1998 г.) было выдано 23 новых лицензии и при этом ликвидировано 38 действующих коммерческих банков. Таким образом, можно утверждать, что во второй половине 90-х гг. центральные банки рассматриваемых здесь трех стран кардинально сократили число заново регистрируемых коммерческих банков, а те страны, которые в предшествующие годы выдали большое число разрешений на открытие новых банков, отказались от дальнейшей реализации политики *new entry*.

Ужесточение требований при получении новых лицензий на ведение банковской деятельности привело к сокращению числа выдаваемых лицензий. Это, однако, не привело к разрешению проблемы уже действовавших коммерческих банков. С первой половины 90-х гг. в качестве наследства либеральной политики *new entry* остались ранее действовавшие коммерческие банки с чрезвычайно низким уровнем уставного капитала. Поэтому требование повышения минимального уставного капитала должно было в первую очередь коснуться уже функционирующих банков.

На Украине отмечавшийся в конце 1994 г. в большинстве действовавших банков чрезвычайно низкий уровень уставных капиталов заставил руководство НБУ действовать. В мае 1995 г. правление НБУ приняло постановление об обязательном увеличении уставного капитала банков до минимального уровня

в 100 тыс. ЭКЮ. В феврале 1996 г. Верховная Рада внесла очередные поправки в закон «О банках и банковской деятельности», в соответствии с которыми размер уставных капиталов банков должен был постоянно расти. Первый уровень размера уставного капитала был определен на границе 100 тыс. ЭКЮ. Банки, не выполнившие этот норматив до середины 1996 г., должны были быть ликвидированы. Второй уровень составлял 250 тыс. ЭКЮ. Сроком достижения этого уровня был определен конец сентября 1996 г.

В рамках упоминавшихся выше поправок (от 22 февраля 1996 г.) Верховная Рада приняла постановление о дальнейшем постоянном повышении величины уставных фондов коммерческих банков. Принятая Верховной Радой программа их повышения была включена правлением НБУ в Инструкцию № 10, определяющую принципы регулирования и анализа деятельности коммерческих банков. Эта инструкция была утверждена правлением НБУ 30 декабря 1996 г. В качестве основного, обязательного для банков норматива в ней определялся в первую очередь минимальный размер уставного фонда. Для вновь образуемых банков он составляет 1 млн. ЭКЮ. Уже работающим коммерческим банкам было вменено в обязанность увеличить свои уставные фонды в соответствии со следующим графиком:

- до 1 января 1997 г. — до 500 тыс. ЭКЮ;
- до 1 июня 1997 г. — до 750 тыс. ЭКЮ;
- до 1 января 1998 г. — до 1 млн. ЭКЮ.

Предполагалось, что в случае, если до начала 1998 г. банк не увеличит свой уставной капитал до требуемого минимума, НБУ отзовет у него лицензию на банковскую деятельность.

В соответствии с этой же инструкцией вводился также минимальный размер уставного фонда для банков, где доля иностранного капитала составляла менее 50%. Для таких банков величина этого фонда устанавливалась в размере 3 млн. ЭКЮ. Для банков с преобладанием иностранного капитала (от 51% до 100%) величина этого фонда устанавливалась в размере 5 млн. ЭКЮ.

В Грузии проблему повышения величины уставного капитала банков начали решать в 1996 г. В середине этого года минимальный уровень капитала был повышен до 100 тыс. долларов США. Одновременно коммерческим банкам было вменено в обязанность ежеквартально обеспечивать рост размера уставных капиталов с тем, чтобы в середине 1998 г. величина уставного капитала достигла минимального уровня в 500 тыс. долларов США. В декабре 1996 г. НБГ принял решение о дальнейшем постоянном повышении размеров этих капиталов до конца 2000 г. Предполагалось, что целевой минимальный размер

уставного капитала должен составить 5 млн. лари (что в то время соответствовало примерно 3,8 млн. долларов США при курсе 1,3 лари за один доллар). Это решение было опротестовано Союзом грузинских банков. После того, как были ликвидированы формально-правовые недостатки этого решения, в июле 1998 г. оно было вновь принято НБГ. Соответствующее распоряжение предусматривает следующий график повышения размеров учредительских капиталов:

- до 31 декабря 1998 г. — не менее 1 млн. лари;
- до 31 декабря 1999 г. — не менее 3 млн. лари;
- до 31 декабря 2000 г. — не менее 4 млн. лари;
- до 31 декабря 2001 г. — не менее 5 млн. лари.

До весны 1994 г. минимальный уставный капитал банков с национальным капиталом составлял в Кыргызстане 5 млн. сомов (примерно 500 тыс. долларов США), а для банков с участием иностранного капитала (свыше 20% капитала) — 1 млн. долларов США. Однако уже летом 1994 г. этот минимальный порог был повышен до 10 млн. сомов для банков с отечественным капиталом и до 20 млн. сомов для банков с участием иностранного капитала. Действовавшие банки были обязаны повысить свои уставные капиталы до требуемого уровня до сентября 1996 г. В августе 1996 г. из 15 функционировавших коммерческих банков пять не обеспечило пополнение уставного капитала до требуемого минимума. В сентябре 1996 г. НБКР продлил сроки исполнения этого требования до конца года. Банкам, имевшим уставной капитал ниже установленного минимума, было запрещено принимать вклады до момента исполнения требуемого норматива.

В то же время с начала 1997 г. НБКР обязал банки постоянно увеличивать уставные капиталы. Последние должны были увеличиваться в банках с национальным капиталом на 5 млн. сомов в год. Таким образом, в 2000 г. минимальный уставной капитал для банков, получивших лицензию до конца 1996 г., должен будет составить 30 млн. сомов. Для банков с участием иностранного капитала требуемый минимум должен будет увеличиваться на 10 млн. сомов в год и составить в 2000 г. 50 млн. сомов. Новым банкам, которые получили лицензию после вступления в силу этого распоряжения, было вменено в обязанность повышать свой капитал на 10 млн. сомов ежегодно. Мелкие банки или такие банки, которые окажутся не в состоянии увеличивать свой капитал, должны быть ликвидированы или будут вынуждены объединяться в более крупные финансовые организации.

Наряду с описанными выше мероприятиями органы банковского надзора трех рассматриваемых стран приступили к разработке обязательных для коммерческих банков норм по обеспечению стабильности. В целом направления предпринимаемых в этих странах мер были сходными. В декабре 1996 г. на Украине вступила в силу инструкция НБУ № 10, регулирующая нормы по обеспечению стабильности. Она содержала 21 обязательную для коммерческих банков норму, которые подразделялись на четыре группы: правила, касающиеся капитала и платежеспособности (5 показателей), ликвидности (3 показателя), кредитного риска и инвестиций (7 показателей) и открытых валютных позиций (6 показателей).

В 1992-1996 гг. в Кыргызстане действовало четыре норматива, регулирующих качество банковских активов, безопасность кредитного портфеля, ликвидность банков и валютные риски. В 1996 и 1997 гг. действующие нормы были детализированы в особых инструкциях.

В мае 1996 г. в Грузии были введены новые нормы по обеспечению банковской стабильности. Они состояли из двух групп норм: обязательных для выполнения и носивших рекомендательный характер. К числу обязательных относились показатели, определяющие отношение капитала банка к его активам, нормативы, регулирующие кредитную деятельность и диверсификацию депозитов, а также нормативы поддержания ликвидности. Наряду с девятью обязательными нормативами по обеспечению стабильности были дополнительно введены три показателя, имеющие рекомендательный характер и определяющие пропорции между активами и пассивами банка. Нормативы по обеспечению стабильности банковской системы, применяемые в Грузии, являются наиболее жесткими среди трех рассматриваемых государств.

Применяемые в Грузии нормативы по обеспечению стабильности банковской системы имеют своей целью не только обеспечение безопасности деятельности коммерческих банков. Помимо этой главной цели, их задачей является также заставить банки проводить активную политику роста и диверсификации — как активов, так и пассивов. Такую роль, например, выполняет лимит на соотношение между объемами вкладов крупнейшего депозитора и всех привлеченных средств (20%), или ограничение суммы десяти крупнейших кредитов 50 процентами от объема кредитного портфеля.

Различия в числе и степени детализации используемых в отдельных странах норм, обязательных для коммерческих банков, не свидетельствовали о качестве осуществляемого надзора, что было связано с действовавшими принципами отчетности, а также с дополнительными льготами (предоставлявшимися

центральными банками), освобождающими отдельные банки от выполнения таких норм. Международные стандарты ведения банковских счетов начали внедряться в центральных банках и в банковском секторе к концу 90-х гг. Первоначально так называемые международные принципы бухгалтерского учета вводились в центральных банках. Затем выделялась группа хорошо работающих банков, которые в рамках пилотажных программ начинали вести двойную бухгалтерскую отчетность — в соответствии с ранее действовавшими стандартами и по международным стандартам. Наконец, назначалась дата, которая определяла окончательные сроки внедрения международных принципов учета во всех банках. Однако эти сроки постоянно переносятся, и ни в одной из трех рассматриваемых стран новая модель отчетности не охватила еще всей банковской системы. Вместе с тем, она может стать обязательной в 1999 г.

На практике отчетность коммерческих банков осуществляется на основе правил, действовавших еще в начале 90-х гг. И поэтому может случиться так, что банк, в котором проведена контрольная проверка на основе международных стандартов, будет квалифицироваться как находящийся в состоянии банкротства, а если использовать действовавшие до сих пор принципы отчетности, то окажется, что этот банк можно отнести к числу находящихся в хорошем состоянии. В этой ситуации поступающая в органы банковского надзора отчетность не в полной мере отражает реальное положение в этом секторе. Поэтому система банковского надзора рекомендовала банкам проводить аудит, привлекая известные иностранные фирмы. На такой аудит, как правило, решались новые и в то же время более сильные частные банки, которые рассматривали такой аудит как элемент укрепления их положения на рынке. Более мелкие банки, независимо от их реального положения, не проводили таких аудиторских проверок из-за их высокой стоимости. Бывшие же государственные банки противились такому независимому контролю из-за низкого качества своих кредитных портфелей.

Независимо от используемой системы отчетности коммерческие банки имели серьезные проблемы с выполнением норм обеспечения стабильности. Примером может служить проблема концентрации кредитов.

Проблемы с диверсификацией кредитного риска в странах, переживающих процесс трансформации, связаны с той ролью, которые играют бывшие крупные государственные банки в экономике этих стран, а также с генезисом возникновения части новых коммерческих банков. Крупные государственные

банки (или бывшие государственные банки) осуществляют кредитование правительственных программ. На практике часто происходило так, что объем рекомендованного правительством или парламентом кредита изначально выходил за рамки действующих норм. Кроме того, предоставленные в его рамках средства не возвращались и лишь отягощали кредитные портфели банков. К тому же новые банки испытывали серьезные трудности с исполнением действующих нормативов, так как многие из них были образованы группами фирм, являвшимися их акционерами. Целью создания таких банков было финансирование данной группы предприятий или отрасли в целом. В этой ситуации для таких банков исполнение нормативов максимального размера кредита для группы связанных между собой предприятий и обеспечение установленных пределов уровня кредитования т.н. инсайдеров превращается в серьезную проблему. Подобная ситуация складывается на Украине, а также в Грузии и Кыргызстане.

В Кыргызстане нормативы максимального размера кредита изменялись начиная с 1994 г. Максимальная доля кредита, предоставлявшегося одному кредитополучателю, составляла в 1994-1996 гг. 30 %, а для акционера банка или его работника — 15%. В 1994 г. максимальный размер кредита исчислялся от объема собственных средств банка. В 1995 г. это отношение стало рассчитываться к капиталу банка. В 1997 г. была издана новая инструкция «Об ограничении кредитования», в которой максимальный размер кредита был сокращен до 25% от капитала банка. В начале 1995 г. этот норматив выполняли только 7 из 21 действовавших коммерческих банков. К концу 1996 г. после ликвидации пяти банков эти нормативы превышались половиной банков.

На Украине в декабре 1996 г. (в соответствии с Инструкцией № 10) был введен следующий порядок регулирования уровня концентрации кредитов и других обязательств:

- норматив максимального объема кредита на одного кредитополучателя и на группу связанных между собой субъектов;

- норматив объема кредитов и максимальной их доли в отношении к собственным средствам банка;

- показатель максимальной доли кредитов, предоставляемых инсайдерам.

Это регулирование содержало следующие ограничения для банков:

- общая сумма обязательств одного субъекта. Максимальный уровень риска на одного заемщика (кредитополучателя) в отношении к собственным средствам банка не должен превышать 25%. Эта норма является обязательной как для физических лиц и юридических лиц, так и для любого банковского

учреждения. Такая же норма действует и в отношении субъектов, связанных между собой совместным капиталом. Критерием, позволяющим отнести связанных между собой субъектов к одной группе, является наличие более чем 35% акций или паев в уставном фонде;

– норматив объема крупных кредитов. Крупными называются кредиты, предоставляемые на основании решения кредитного комитета банка (в законе о кредитах величина крупных кредитов определяется на уровне 10% и более процентов от собственных средств банка). Максимальная величина этого норматива не может более чем в восемь раз превышать объем собственных средств банка. Если сумма всех крупных кредитов превышает восьмикратную величину собственных средств банка, но остается ниже 50% объема всех кредитов, предоставленных банком, то показатель платежеспособности повышается до 16%. Если же она превышает 50%, то показатель платежеспособности не может быть ниже 24%.

– показатель максимальной величины кредита, гарантий, поручительств, выданных инсайдерам. Объем средств, используемых на эти цели, не может быть выше:

- с 1.07.1997 г. — 100% существовавшего на этот момент уровня;
- с 1.01.1998 г. — 50% уровня, существовавшего на 1.07.1997 г.;
- с 1.07.1998 г. — 25% уровня, существовавшего на 1.07.1997 г.

Обязательные нормативы и показатели разработаны таким образом, чтобы, с одной стороны, стимулировать банки к диверсификации их кредитных портфелей, а с другой — не вынуждать предпринимать в отношении банков немедленные и радикальные меры.

Из информации, полученной в органах банковского надзора, следует, что около 11% банков нарушало нормативы максимальной величины кредита (то есть это происходило примерно в 20-22 банках). Преобладающее большинство из этих банков получило в правлении НБУ разрешение на превышение этого норматива. Такие разрешения выдавались для кредитов, предоставляемых банками в соответствии с государственными экономическими программами (например, кредиты для горнодобывающей промышленности, для агропромышленного комплекса, по программам пенсионного обеспечения и т.п.). В этих случаях разрешения получали в основном примерно десять крупных государственных банков, а также относительно крупные частные банки, имевшие развитую сеть отделений во всех районах Украины. При наличии заявок со стороны соответствующего министерства или правительства НБУ в 90% случаев разрешал превышать данный норматив. Немногочисленные

случаи отказов в выдаче таких разрешений были связаны с заявлениями о предоставлении кредитов крупным фирмам или предприятиям.

В остальных случаях нарушение этого норматива касалось небольшой группы банков. По мнению руководства департаментов НБУ, связанных с осуществлением банковского надзора, вступление в силу Инструкции № 10, касающейся регулирования и анализа действий коммерческих банков (декабрь 1996 г.), значительно сократило число случаев нарушений этого норматива. Это связано

с тем, что факт превышения этого норматива можно легко обнаружить. В то же время говорилось, что в некоторых случаях нарушение этого норматива связано с изменением курса ЭКЮ, оказывающего влияние на определение величины собственных средств банков. В случае, когда банком предоставлялся кредит в максимально допустимых размерах, изменение курса ЭКЮ могло привести к тому, что данный норматив оказывается превышенным. В остальных случаях банк сознательно предоставлял кредиты, превышающие действующий норматив, рассчитывая на то, что выгоды от этого перекроют штрафы, связанные с таким превышением.

За нарушение этих нормативов к банкам применяются санкции в соответствии со ст. 48 Закона «О банках и банковской деятельности». В этой статье предусмотрен весь спектр санкций — от денежных штрафов до отзыва банковской лицензии. На практике превышение этого норматива влекло за собой наложение денежных штрафов, однако, их использование не было эффективным. Региональным департаментам НБУ не удавалось их взыскать, а у банков, которые перешли на режим финансового оздоровления, эти штрафы были списаны³.

Особым образом была решена проблема предоставления кредитов инсайдерам. Прежде всего, методы регулирования таких кредитов были отнесены

к группе показателей, а не нормативов. В связи с этим в случае нарушения таких показателей банковский надзор может предпринять следующие меры:

– рекомендовать Совету директоров банка сменить руководство (Правление). Очевидно, эта санкция является малоэффективной. Большая часть кредитов инсайдерам предоставляется под давлением акционеров или крупных пайщиков;

³ См., например, постановление Правления НБУ от 23 сентября 1996 г.

– опубликовать информацию в печати. Эта санкция на практике до сих пор не использовалась. Применение этой санкции вызывает серьезные возражения, поскольку она касается проблем сохранения банковской тайны;

– передача материалов в правоохранительные органы. Формулировка данной санкции неясна: с точки зрения права превышение этого показателя не является преступлением. Можно доказывать, что такое превышение является действием, наносящим ущерб банку, однако этот путь при существующей на Украине системе судопроизводства весьма длительный и малоэффективный.

В целом предусмотренные санкции могут оказаться малоэффективными, а обязательный показатель может на практике не соблюдаться и часто превышать.

Из девяти норм, нацеленных на обеспечение банковской стабильности, определенных органами банковского надзора Грузии, четыре относятся к кредитной политике банков. Эти нормы определяли следующие границы кредитной деятельности каждого коммерческого банка:

– отношение общей величины кредита и обязательств по отношению к отдельному пайщику банка к капиталу в целом не может превышать 5%;

– отношение общей величины кредитов и обязательств в отношении всех пайщиков к капиталу в целом не должно превышать 50%;

– сумма кредитов и обязательств по отношению к отдельному внешнему кредитополучателю, соотнесенная с капиталом в целом, не должна превышать 15%;

– отношение суммы десяти крупнейших кредитов к общей сумме кредитов не должно превышать 50%.

В применяемом в Грузии регулировании обращает на себя внимание существенное ограничение возможности кредитовать пайщиков (акционеров) банка,

а также наращивать обязательства банка перед ними. В этом случае единичный кредит или обязательство банка для этой группы кредитополучателей не может превышать 50% от величины капитала банка. Однако приведенные выше нормативы кредитных операций банка чаще всего нарушаются грузинскими коммерческими банками. По информации департамента банковского надзора НБГ, банки не соблюдают также показателей, регулирующих уровень депозитов,

а также показателей поддержания текущей ликвидности.

Как следует из приведенного обзора норм обеспечения стабильности банковской системы, касающихся концентрации кредитов на Украине, в Грузии

и Кыргызстане, в этих странах использовались различные формы регулирования лимитов, ограничивающих финансовую деятельность банков в отношении единичных клиентов или их групп, в рамках которых они связаны между собой по капиталу, а также лимитов в отношении т.н. инсайдеров (членов правлений, пайщиков и работников банка). Однако в большинстве случаев вводимые требования постепенно приближаются к международным стандартам. В то же время следует обратить внимание на то, что в рассматриваемых странах не вводились лимиты, регулирующие концентрацию кредитования по секторам, отраслям или в географическом аспекте, что характерно для западных стран.

Основная проблема состоит, однако, не во введении конкретных норм, а в последовательном их исполнении. В странах, где функционировало большое число коммерческих банков (Украина и Грузия), это оказалось более сложной задачей, чем там, где число банков было небольшим (Кыргызстан). Получение центральным банком более достоверной информации об отдельных банках могло вызвать с его стороны соответствующую реакцию, но могло быть и проигнорировано. Исследуемые страны избрали различные пути упорядочения положения в банковском секторе.

4.3. Программы санации в банковском секторе

По темпам и способам решения сходных проблем развития банковского сектора страны бывшего СССР существенно отличаются друг от друга. Можно, однако, обратить внимание на одну закономерность. Она состоит в том, что чем сложнее общая экономическая ситуация в стране, тем более радикальные меры предпринимаются для упорядочения положения в банковском секторе.

Программы санации в банковском секторе можно подразделить на две группы: программы, реализуемые в отношении бывших крупных государственных банков и банков, оставшихся в государственной собственности, а также программы в отношении новых банковских субъектов. Банки первой группы обладали развитой инфраструктурой и материальными активами и одновременно имели наиболее значительный груз «безнадежных» долгов. Во второй группе, как правило, находились многочисленные учреждения, не соответствовавшие введенным минимальным стандартам банковской деятельности.

4.3.1. Программы санации в секторе новых коммерческих банков

На первом этапе либерализации требования относительно величины капитала при создании нового банка устанавливались в национальной валюте. Из-за высоких темпов инфляции в течение двух-трех лет реальная величина уставного капитала становилась чрезвычайно низкой. В то же время новые банки часто проводили чрезвычайно рискованную кредитную политику. В результате большинство из них оказалось слабо обеспечено капиталом, и очень скоро перед ними встала проблема выживания в новых условиях.

4.3.1.1. Программа сертификации коммерческих банков в Грузии

После подавления инфляции и стабилизации курса грузинской валюты (купона, а затем лари) по отношению к доллару возможности деятельности мелких и крупных коммерческих банков оказались резко суженными. Сокращение объема рефинансового кредитования Национального банка Грузии, небольшие уставные капиталы и депозиты, а также высокие риски самостоятельной кредитной деятельности — все это привело к тому, что банки не предпринимали активных действий. Усугублению ситуации «замороженности» банковского сектора и закреплению описанной выше модели поведения способствовали также низкая квалификация банковского персонала и отсутствие навыков работы в рыночных условиях.

В этой ситуации самым радикальным мероприятием центрального банка Грузии по нормализации положения было проведение, начиная с марта 1996 г. до конца первого квартала 1997 г., программы т.н. сертификации коммерческих банков. По существу это была программа повторного лицензирования существующих банков. Ее целью было не только избавиться от малых и слабых банковских учреждений, но и заставить банки разрабатывать планы стратегического характера. Такой подход диктовался необходимостью переломить пассивность банков, которые в целом не реагировали ни на изменения условий хозяйствования в середине 90-х гг., ни на введение жестких норм по обеспечению стабильности банковской системы. На корреспондентском счете в НБГ, помимо обязательных резервов, банки продолжали хранить значительную часть своих средств. Фактически замерла их кредитная деятельность; банки не стремились привлекать депозиты. Несмотря на сужение объемов деятельности, в банках преобладающими оставались старые организационные структуры, не способствовавшие проведению активной и одновременно осторожной политики развития. К числу наиболее часто возникавших проблем организационного и функционального характера

относились: отсутствие разделения функций среди руководящих органов банка, отсутствие функциональной связи и соподчинения между отдельными подразделениями банка, отсутствие органа, осуществляющего внутренний аудит и т.д. Для того, чтобы заставить банки изменить свою организационную структуру и разработать рыночную стратегию деятельности, недостаточно было требовать от них только соблюдения норм, обеспечивающих стабильное развитие банковской системы.

Проведение программы сертификации состояло в том, что действовавшим банкам было вменено в обязанность разработать и представить в Департамент банковского надзора НБГ бизнес-планы развития на три года. В программе действий должны были раскрываться вопросы, затрагивающие, в частности, увеличение собственного капитала банка, его баланс, вопросы управления ликвидностью, оперативную деятельность, кредитные процедуры, внутренний аудит, организацию банка и др. В целом к концу первого квартала 1997 г. свои бизнес-планы представили 130 банков. Созданная в департаменте банковского надзора НБГ специальная комиссия анализировала представленные планы на ближайший год, а затем проводила беседу с правлением банка. На этой основе комиссия могла принять положительное или отрицательное решение. Положительное решение означало, что банк сохраняет лицензию на банковскую деятельность. В противном случае решение комиссии могло означать отзыв лицензии или предложение представить еще один бизнес-план, учитывающий рекомендации комиссии. Если второй бизнес-план также оценивался отрицательно, то это означало для банка три возможных варианта: самоликвидация, объединение с другим банком или отзыв лицензии НБГ.

В целом с начала 1995 г. (когда в Грузии функционировало 230 банков) до середины 1997 г. в стране было ликвидировано 170 банковских учреждений. В течение двух с половиной лет было ликвидировано 80% ранее зарегистрированных субъектов всего банковского сектора. Этот результат не имеет аналогов среди стран бывшего СССР. На практике почти 70% кредитных учреждений завершило свою деятельность вследствие отзыва у них лицензии центральным банком. Примерно 13% избрали путь самоликвидации, а 17% объединились с другими банками или были преобразованы в отделения других банков. Подробнее результаты деятельности банковского надзора, в том числе процесса сертификации, представлены в таблице 7.

Проведенное в 1995-1996 гг. кардинальное сокращение числа коммерческих банков не завершило процесса консолидации этого сектора. В 1997 г. было

ликвидировано 10 банков из 60 оставшихся, успешно прошедших процедуру сертификации. Руководство НБГ считало, что проведенная проверка лицензий все еще не гарантирует банкам продолжения функционирования как финансовых учреждений. Реализация навязанной НБГ программы постоянного увеличения размеров уставных капиталов и сохранение прежней последовательности в ее исполнении позволяет предположить, что процесс ликвидации банков будет продолжен. В банковских кругах ведется дискуссии о том, какое число коммерческих банков необходимо Грузии. В органах банковского надзора считают, что в банковской системе страны всерьез следует говорить лишь о 12 банках. Неофициально говорится о сокращении их числа примерно до 20, что в перспективе 1999-2001 гг. будет означать ликвидацию примерно 60% действующих финансовых субъектов.

Таблица 7. Число зарегистрированных и ликвидированных коммерческих банков в Грузии

Дата	Число зарегистрированных банков	Число банков, прекративших свою деятельность					Вновь зарегистрированные банки
		Всего	в том числе:				
			самоликвидировавшиеся банки	банки, у которых лицензия была отозвана НБГ	банки, преобразованные в отделения других банков	банки, объединенные с другими банками	
1.1.1995	230	2	1				
1.6.1995	191	39	2	36	1		
1.1.1996	101	129	15	106	5	5	1
1.6.1996	82	149	17	116	12	5	1
1.1.1997	66	172	22	127	18	7	4
1.6.1997	55	180	23	134	19	9	5
1.1.1998	53	182	24	135	19	9	5

Источник: данные департамента лицензирования банковской деятельности НБГ.

4.3.1.2. Программа постепенного оздоровления новых коммерческих банков на Украине

Во второй половине 90-х гг. деятельность органов банковского надзора НБУ привела к постепенному сокращению числа коммерческих банков. Однако основной упор органы банковского надзора сделали на внедрении мероприятий по санации новых коммерческих банков, в которых появились серьезные проблемы с ликвидностью. Во второй половине 90-х гг. в состоянии «финансового оздоровления» постоянно находилось от 50 до 70 банков. Это означает, что от 25 до 30% коммерческих банков постоянно находилось под особым контролем органов банковского надзора. В преобладающем числе

случаев эти банки либо находились в таком положении в течение длительного времени, либо возвращались к нормальной деятельности.

Таблица 8. Число зарегистрированных и функционирующих банков на Украине в 1994–1998 гг.

Дата	Число зарегистрированных коммерческих банков	Число функционирующих коммерческих банков
31.12.1994	228	220
31.12.1995	230	210
31.12.1996	229	188
31.12.1997	227	189
31.12.1998	213	178

Источники: «Бюллетень НБУ», № 6, 1996 г.; «Бюллетень НБУ», № 6, 1997 г.; «Бюллетень НБУ» № 12, 1998 г.

Представленные во втором столбце таблицы 8 показатели представляют собой число коммерческих банков, вписанных в книгу реестров центрального банка. После того, как банк получает разрешение на ведение деятельности, он регистрируется в департаменте по лицензированию НБГ, и в этом реестре он остается до момента завершения процедуры ликвидации или банкротства. Таким образом, банки, находящиеся на этапе ликвидации, или у которых органы банковского надзора НБУ отозвали лицензию в полном объеме, включаются в число зарегистрированных банков. Фактическое же число действовавших банков меньше, что показывает третий столбец в таблице 8.

Таблица 9. Число коммерческих банков, у которых были изъяты лицензии на ведение банковской деятельности вследствие неисполнения ими требования об увеличении размеров учредительских капиталов

Минимальный размер уставного капитала	Срок, по истечению которого уставной капитал должен быть увеличен	Число банков, лишенных лицензии из-за невыполнения требования об увеличении величины уставного капитала
100 тыс. ЭКЮ	1.06.1996	6
250 тыс. ЭКЮ	1.10.1996	3
500 тыс. ЭКЮ	1.01.1997	13
750 тыс. ЭКЮ	1.06.1997	2
1000 тыс. ЭКЮ	1.01.1998	

Источники: «Бюллетень НБУ», № 6, 1996 г.; «Бюллетень НБУ» № 12, 1996 г.; «Бюллетень НБУ» № 6, 1997 г.; Постановления Правления НБУ: № 235 (от 10.09.1996); № 279 (от 23.10.1996); № 25 (от 3.02.1997); № 229 (от 14.07.1997).

Число банков, у которых была отозвана лицензия из-за неисполнения ими требований о минимальных размерах учредительского капитала, в целом было

меньшим, чем число банков, у которых уставной капитал был ниже установленного минимума. НБУ проводил достаточно осторожную политику отзыва лицензий, учитывая опоздания при внесении регистрируемого капитала, а также позицию региональных властей.

В каждый из рассматриваемых периодов наряду с банками, у которых лицензия была отозвана, существовали и такие банки, которые зарегистрировали увеличение своих уставных фондов с опозданием. В середине 1996 г. таких банков было 18. Годом позже, в середине 1997 г., в таком положении оказалось 16 банков. Во всех случаях эти банки получали двух или трехмесячную отсрочку для внесения требуемых средств.

Особой проблемой было и остается давление местных властей, противящихся ликвидации мелких региональных банков. В середине 1997 г. почти 50% самых слабых (по величине капитала) банков функционировало в районах Украины с низким уровнем развития промышленности. В Закарпатье, в Николаевской, Тернопольской, Херсонской, Хмельницкой Черкасской и Черновицкой областях функционировало 12 местных банков, размеры уставных капиталов которых не превышали 750 тыс. ЭКЮ. Эти мелкие региональные банки пользуются поддержкой местных властей, стремящихся сохранить связанные с ними финансовые учреждения.

В тех же банках, у которых по этой причине была отозвана лицензия, внедрялась процедура, которая не обязательно должна была завершиться их ликвидацией. В соответствии с действующими нормами в момент отзыва лицензии контрольные советы и правления банков должны в течение двух дней созвать общее собрание акционеров. Общее собрание должно принять решение о реорганизации или ликвидации банка. Программа реорганизации банка должна быть разработана в течение 45 дней, а затем утверждена органами банковского надзора. В случае, если акционеры не соберутся в установленные законом сроки или не примут решения о дальнейшей судьбе банка, региональные отделения НБУ в десятидневный срок должны подготовить документы для центральных органов НБУ. На основе этой информации органы банковского надзора назначают ликвидационную комиссию.

Назначение ликвидационной комиссии на практике не означает ликвидации банка. В такой ситуации подобные комиссии часто продолжают поиски новых инвесторов и ориентируют свою деятельность на спасение данного банка. Примером может быть один из банков, у которого в феврале 1997 г. была отозвана лицензия в связи с невыполнением требования об увеличении уставного капитала до 500 тыс. ЭКЮ. Затем в апреле 1997 г. НБУ принял

решение о ликвидации этого банка. Однако в августе 1997 г. также на основании решения НБУ банк возобновил свою деятельность, оставаясь в т.н. состоянии финансового оздоровления. Приведенный пример не является единичным и касается достаточно многочисленной группы мелких банков.

Подводя итог, заметим, что положительные последствия проведения программы реструктуризации состояли в следующем:

- в 1995-1997 гг. наблюдался заметный рост размеров уставных капиталов банков. Большинство из них предпринимало для этого большие усилия, многократно повышая величину своих уставных капиталов. Чем ниже был исходный уровень этих капиталов, тем легче было их увеличить. Темпы роста уставных капиталов в 1997 и в 1998 годах значительно снизились. Так, в течение первого полугодия 1997 г. они возросли примерно на 20% (с 1053 млн. украинских гривен на конец 1996 г. до 1283 млн. гривен в середине 1997 г.);

- сократился рост числа зарегистрированных банков, Наибольшее число банков было зарегистрировано на Украине в 1995 г. Начиная с 1996 г. до середины 1997 г. число зарегистрированных банков сократилось на 6 субъектов.

В то же время было ликвидировано 18 банков. Вновь регистрируемые национальные банки имели уставной капитал уже на уровне, соответствовавшем минимальным нормам — в размере 1 млн. ЭКЮ;

- постоянное повышение минимального размера уставного капитала постепенно привело к сокращению числа функционирующих банков. Большая часть банков, у которых НБУ отозвал лицензию, в основном не соответствовала нормам минимального уровня уставного капитала. Отзыв лицензии не означает автоматической ликвидации таких банков. Практика показывает, что часть таких банков вновь возвращается в сферу банковской деятельности. Однако относительно редко это связано с процессами объединения банковских учреждений.

В целом можно утверждать, что программа повышения размеров уставных капиталов до 1 млн. ЭКЮ не принесла существенных сдвигов в решении проблемы фрагментарности и раздробленности банковского сектора на Украине. Фактически многие банки не выполнили этой нормы к установленному законом сроку (1 января 1998 г.). В результате сроки выполнения банками этого требования были отодвинуты до апреля 1999 г. Ликвидация еще нескольких коммерческих банков (по оценкам, от четырех до семи) не принесет существенных качественных изменений. Кроме того, величина уставного капитала в 1 млн. ЭКЮ для действующих банков сильно отличается от уровня,

принятого в Европейском Союзе (5 млн. ЭКЮ). Планируя реализацию этой цели, можно, таким образом, заметить, что в середине 1999 г. на Украине все еще будет функционировать около 180 банков, из которых лишь 20 банков (11% действующих банков) будет располагать размером уставного капитала, соответствующим нормам ЕС. И почти 90% банков будет иметь величину уставного капитала существенно ниже уровня минимальных европейских стандартов.

4.3.1.3. Кыргызстан

Органы банковского надзора в Кыргызстане активно внедрялись в деятельность новых коммерческих банков. Во второй половине 90-х гг. эти органы принимали радикальные решения о ликвидации банков. В 1994 г. были ликвидированы три коммерческих банка: КБ Ч.Б. «Жиргал», КБ «Урматбанк» и АКБ «Сатурн». В 1995 г. были ликвидированы еще два банка: АКБ «Адил» и АК «Кыргыздыиканбанк». Основной причиной их ликвидации стала постоянная нехватка ликвидности вследствие проводившихся кредитных акций. Эти банки, так же как и остальные, свою политику предоставления заемных средств основывали на рефинансовых кредитах центрального банка. Отношение этих кредитов к совокупному объему кредитования, осуществлявшегося ликвидированными банками, составляло от 48 до 72%. Предоставленные этими банками кредиты были в основном безнадежными. Подводя итог, отметим, что ликвидированные в 1994 и в 1995 гг. банки имели чрезвычайно неблагоприятные показатели деятельности, характеризовались отсутствием профессионализма либо действовали в таких направлениях, которые не могут быть признаны нормальными направлениями банковской деятельности.

В 1996 г. было ликвидировано еще три банка: банк «Хен-Фен», Ориент-Банк и банк «Кыргыз-Жер». Причины их ликвидации отличались от тех, по которым проходил процесс ликвидации банков в предыдущие годы. Эти три банка находились либо в значительной части, либо полностью в иностранной собственности. В банке «Хен-Фен» иностранный капитал составлял 100%, в Ориент-Банке — 70%, а в банке «Кыргыз-Жер» — 97,5%. Положение этих банков не было особенно тяжелым. Более того, Ориент-Банк считался одним из лучших банков Кыргызстана.

Центральный банк изъял лицензию у германо-кыргызского Ориент-Банка на том основании, что «он не смог выполнить инструкций, принятых НБРК, а также потому, что вскрылись некоторые факты, компрометирующие держателей акций

банка»⁴. Более того, как следует из сообщений прессы, основной держатель акций — гражданин Германии кыргызского или узбекского происхождения — был обвинен в уголовном преступлении. Другим фактором, который способствовал тому, что акционеры приняли решение о ликвидации банка, стал конфликт между самими акционерами. Банк был в состоянии платить по всем своим обязательствам, подтверждая, что его положение было достаточно устойчивым.

Положение в банке «Хен-Фен» было значительно более сложным. Банк был образован в 1992 г. по соглашению между двумя частными компаниями из Гонконга и правительством Кыргызстана. Причиной отзыва у банка лицензии было то, что вскрылись факты, что его учредители для получения лицензии представили фальшивые документы. Оказалось также, что фактический размер уставного капитала банка составлял лишь 430 тыс. долларов США, в то время как банк декларировал его величину в размере 1 млн. долларов. Более того, источник этих денег также не был документирован. Проверка банка «Хен-Фен» департаментом банковского надзора показала, что основной держатель акций использовал кредит, взятый в банке, для финансирования своих фирм в значительно более широких масштабах, чем это разрешалось действующими нормами. Поскольку банк «Хен-Фен» не смог соответствовать и другим нормативам НБРК, осенью 1995 г. Центральный банк назначил в него временную администрацию. Окончательное решение об отзыве банковской лицензии было принято в мае 1996 г.⁵

Лицензия у банка «Кыргыз-Жер» была отозвана в декабре 1996 г. НБРК мотивировал это решение следующими соображениями: несоответствием требованиям относительно минимальной величины стартового капитала, нарушением нормативов, установленных департаментом банковского надзора для обеспечения стабильности банковской системы, а также утратой ликвидности.

Как показывает ликвидация трех банков со значительным участием иностранного капитала, банковский сектор Кыргызстана освобождался от банков с иностранным капиталом сомнительного происхождения, а также от тех банков, организации-учредители которых не смогли соответствовать новым повышенным требованиям.

⁴ «Пресс-релиз НБРК», № 19, май 1996 г.

⁵ Там же.

В целом, если в начале 1996 г. в Кыргызстане действовало 15 т.н. новых коммерческих банков, то в начале 1999 г. их осталось лишь 10. Однако в то же самое время их место заняло семь новых финансовых субъектов. Эти новые банки или финансовые учреждения были учреждены крупными иностранными банками или государственными учреждениями вместо ликвидированных крупных государственных банков.

4.3.2. Программы оздоровления сектора крупных отраслевых банков

4.3.2.1. Мероприятия, предпринимаемые органами банковского надзора в отношении бывших государственных банков в Грузии

Первый этап преобразований бывших государственных банков Грузии состоял в консолидации трех из них: Сбербанка, Эксимбанка и Промстройбанка. Консолидация произошла по инициативе заинтересованных банков и не была одобрена органами банковского надзора. В результате объединения этих банков

в начале 1995 г. возник Объединенный грузинский банк (*United Bank of Georgia*). После проведения консолидации уставный капитал нового банка составлял около 6 млн. долларов США. Вскоре в качестве крупного акционера в его состав вошла немецкая сельскохозяйственная фирма Мартин Бауэр (*Martin Bauer*). Она приобрела максимально допустимую законом долю акций для владельца, не являющегося банком, эквивалентную 25% уставного капитала. Этот крупнейший в Грузии банк располагал самой широкой сетью из 1500 отделений, филиалов и пунктов (в основном отделений бывшего Сбербанка).

Ко времени объединения состояние этого банка нельзя было назвать хорошим. Как и все бывшие государственные банки, вследствие проводившейся ранее политики и высокой инфляции этот банк обладал отрицательным капиталом, а значительную часть его портфеля составляли сомнительные и безнадежные кредиты. В то же время состояние банков, вошедших в состав нового банка, было различным. В относительно лучшем положении находился Промстройбанк, состав клиентуры которого частично изменился и на смену бывшим государственным промышленным предприятиям в ней пришли частные фирмы. Эксимбанк, занимавшийся ранее обслуживанием внешней торговли, имел на своих счетах иностранные кредиты, которые он обслуживал по поручению правительства. Невозвращенные иностранные кредиты, взятые правительством, особенно т.н. турецкий кредит (60 млн. долларов США), оказывали существенное влияние на оценку состояния банка. После того, как этот кредит был изъят из кредитного портфеля банка, ситуация в нем

существенно улучшилась. В наиболее трудном положении оставался Сбербанк, в котором полностью обесценились ранее накопленные населением вклады. Вопрос о восстановлении их реальной стоимости выходит за рамки экономических возможностей Грузии.

В середине 1996 г. Объединенный грузинский банк под давлением НБГ приступил к мероприятиям, имеющим своей целью улучшить свое финансовое положение и провести глубокую реструктуризацию. В течение двух лет банк значительно сократил число отделений, и в середине 1997 г. их оставалось всего 35. В рамках проводимой реструктуризации планируется продолжать сокращать их число.

Четвертый государственный банк — Жилсоцбанк — изменил свое название на Грузинский банк (*Bank of Georgia*). Этот банк был и остается вторым по величине уставного капитала банком Грузии. Так же как и Объединенный грузинский банк, он был вынужден в середине 1996 г. разработать план реструктуризации и приступить к его осуществлению. В рамках этого плана число отделений банка было сокращено с 60 до 30. Этот банк ищет стратегического инвестора, и в настоящее время ведутся переговоры с ЕБРР о передаче ему значительной части акций Грузинского банка.

В самой трудной ситуации оказался Агробанк. В его кредитном портфеле оказалось больше безнадежных кредитов, чем в других банках (по оценкам, от 60% до 80%). В мае 1997 г. НБГ ввел в этом банке временную администрацию и реализует в нем радикальную программу оздоровления. В частности, планировалось закрыть 20 из 67 его отделений и понизить статус части оставшихся отделений.

В целом в отношении бывших государственных банков в Грузии применялась иная процедура, чем в отношении других коммерческих банков. По сути, она состояла в принуждении их к проведению глубокой реструктуризации.

В мае 1996 г. с этими банками были подписаны соглашения, в соответствии с которыми банкам было запрещено увеличивать взятые на себя обязательства. Введенные ограничения состояли в том, что банкам было запрещено предоставлять новые кредиты и привлекать новые депозиты. Эти ограничения должны были действовать до того времени, пока банки не войдут в конкретный график улучшения своего финансового положения и не станут соответствовать действующим нормам стабильности банковской системы. Подписанное соглашение обязало также эти банки закрыть или продать свои отделения в случае, если они не будут реализовывать требования принятой программы по

оздоровлению. Во всех этих банках был проведен аудит иностранными фирмами и отдельный аудит — сотрудниками органов банковского надзора. На основании результатов аудита в середине 1997 г. была произведена оценка реализации программ по оздоровлению. Изменения, произошедшие в финансовом положении двух банков (Объединенный грузинский банк и Грузинский банк), были оценены положительно. В июне 1997 г. было принято решение об отмене ограничений в деятельности этих банков. Что же касается Агропромбанка, то в нем было введено временное управление, которое должно было действовать до конца 1997 г. Предполагалось, что если до этого времени в банке не произойдет существенного улучшения положения, то не исключена возможность его ликвидации. Временная администрация работала в этом банке до середины 1998 г., а с июля этот банк получил право вести самостоятельную деятельность.

За два года, в течение которых деятельность бывших государственных банков была ограничена, их значение в банковском секторе существенно снизилось. До проведения этой операции такие банки концентрировали 70% активов банковского сектора страны и 95% депозитов. После завершения работы в них временных администраций доля активов трех бывших государственных банков снизилась примерно до 26% активов всего сектора коммерческих банков. Сократилась также и доля размещенных в этих банках депозитов, которая, по данным департамента банковского надзора, составила 27%. По данным, опубликованным в газете «Банки-плюс», в середине 1998 г. доля активов этих трех банков во всем банковском секторе составила примерно 31%.

В период, когда бывшие государственные банки подвергались серьезным ограничениям в своей деятельности, быстро развивалась группа нескольких частных банков, которые прошли процесс сертификации ранее. Эти банки значительно увеличили свою долю в банковском секторе. К числу наиболее быстро развивающихся следует отнести: Абсолютбанк, Тибилкредитбанк, «Российский Кредит – Карту», Тибилкомбанк, Тибилинтербанк, ТБС-банк, Интелектбанк, а также банк Сакартвелос Посто Банки. По данным газеты «Банки-плюс», названные банки уже аккумулировали более 40% активов всего банковского сектора. На оставшиеся 37 банков приходится около 30% активов сектора.

4.3.2.2. Кыргызстан

На начало 1996 г. в Кыргызской Республике насчитывалось 19 коммерческих банков. Четыре из 19 банков были преобразованы из финансовых учреждений

старой системы (Эльбанк, Агропромбанк, Промстройбанк и АКБ «Кыргызстан»). Они обслуживали различные сферы экономической деятельности (сельское хозяйство, промышленность) или выполняли определенные функции (накопление сбережений населения, обслуживание бюджетной, социальной и коммунальной сфер). В конце 1995 г. три из числа этих банков оказались среди банков, имевших отрицательный капитал и не сумевших соответствовать действовавшим обязательным экономическим нормативам. Значительно более 50% их портфелей состояло из кредитов, классифицированных как сомнительные и безнадежные. В таком положении оказалось 9 банков, то есть половина из общего числа коммерческих банков страны. Ситуация в крупных банках, портфели которых были отягощены плохими кредитами, отрицательно повлияла на положение во всей банковской системе. Исправление ситуации требовало в первую очередь решения проблем, связанных с этими банками. В 1996 г. решать эти проблемы начали с применением радикальных мер. Два из четырех банков (Эльбанк и Агропромбанк) были ликвидированы.

Решение относительно ликвидации Эльбанка (Сберегательного банка) было принято в феврале 1996 г. Это был первый в странах СНГ прецедент ликвидации государственного банка, аккумулирующего сбережения населения. Положение этого банка было сложным с самого начала. Имея низкий уставный капитал в размере 2,7 млн. сомов (данные на конец 1995 г.), он находился в самом конце списка из 18 действовавших в стране коммерческих банков. Величина его уставного капитала оказалась почти в четыре раза меньше уровня минимального норматива для коммерческих банков, который должен был вступить в силу с 1 сентября 1996 г. (10 млн. сомов). Банк имел 49 отделений и по их числу занимал второе место в Кыргызстане. Первое место удерживал Агропромбанк с его 50 отделениями.

НБКР мотивировал свое решение о ликвидации банка его крайне плохим положением. В этом было обвинено старое руководство банка, превысившее свои уставные полномочия. Накопленные активы не инвестировались исключительно в государственные ценные бумаги. Значительная часть этих ресурсов была реализована в качестве заемных средств на межбанковском рынке различным заемщикам, включая банки, находившиеся в сложном финансовом состоянии. Позднее некоторые из этих банков были ликвидированы. Банк также предоставлял низкопроцентные кредиты субъектам хозяйствования и, как следствие, терпел значительные убытки. Кроме того, большая часть предоставленных таким образом кредитов попала в категорию

долгов, которые уже нельзя было вернуть. Процентные ставки этого банка были ниже, чем в других коммерческих банках.

Кроме того, руководство банка проводило опасную политику привлечения депозитов, предлагая высокие процентные ставки. Хотя в 1994 г. уровень инфляции снизился, процентные ставки поддерживались на уровне почти 250% годовых. В результате в этот период банк привлек значительную часть сбережений населения, в то время как другие банки быстрее приспособивались

к снижающемуся уровню инфляции. Эльбанк продолжал проводить такую политику даже в последний год своего существования. Во втором и в третьем квартале 1995 г. по мере снижения инфляции происходило снижение процентных ставок во всех банках, кроме Сберегательного банка. Этот банк предлагал значительно более высокие процентные ставки, особенно на депозиты сроком на один год (50-80%). В середине года Центральный банк потребовал от руководства Сберегательного банка изменить политику в отношении процентных ставок на депозиты. Однако банк понизил процентные ставки на вклады до востребования до 10% и до 30% — ставки по срочным депозитам только в последнем квартале 1995 г. Таким образом, он привел уровень своих процентных ставок в соответствие со средним уровнем, предлагавшимся другими коммерческими банками. Однако оказалось, что было уже поздно. В этих условиях было признано, что правильнее будет ликвидировать сберегательный банк, чем, например, сменить его руководство или провести его санацию.

Вопрос о возврате сбережений населения был поставлен уже в момент ликвидации банка. Сберегательный банк был единственным банком в стране, где сбережения гарантировались государством. Строго говоря, гарантии охватывали лишь депозиты, размещенные до 11 декабря 1992 г. С этого дня были возобновлены операции банка, после того как завершился период «замораживания» сбережений, ранее размещенных в советском Сбербанке. Однако государственный статус банка обязывал правительство и центральный банк принять на себя обязательства по депозитам населения, размещенным в этом банке после указанной даты. На момент ликвидации банка сумма его задолженности физическим лицам составляла 122 млн. сомов. В начале февраля 1996 г. были определены принципы, объемы и установлена очередность возвращения населению депозитов. Небольшие суммы, до 3 тыс. сомов, начали выплачиваться с момента принятия решения о ликвидации банка. Вклады в размере от 3 до 5 тыс. сомов начали выплачиваться в апреле

1996 г., а депозиты в размере от 5 тыс. до 10 тыс. сомов — в мае 1996 г. Было обещано, что после того как будут выплачены более мелкие вклады, будут выплачены и вклады размером более 10 тыс. сомов. Назначенная центральным банком временная администрация предприняла попытки вернуть кредитные средства, предоставленные через межбанковский рынок, а также хозяйственным субъектам. Однако полученных сумм оказалось недостаточно для обещанного возвращения вкладов населению, и Центральный банк выделил на эти цели из своих собственных резервов 50 млн. сомов.

О реализации планов глубокой реорганизации банковского сектора свидетельствует принятое в июне 1996 г. решение о ликвидации Агробанка — второго по величине банка страны, контрольный пакет которого (54%) находился

в руках государства. Этот банк функционировал как финансовое учреждение, обслуживающее сельское хозяйство. Положение банка осложнялось тяжелым финансовым состоянием колхозов и совхозов, политикой раздела колхозов на мелкие фермерские хозяйства без решения проблем их задолженности. Агропромбанк имел большое число отделений (50) и небольшой уставный капитал (15 млн. сомов). Начиная с 1989 г., в течение нескольких лет он предоставлял кредиты в соответствии с центральными планами. К моменту ликвидации банка сумма предоставленных им кредитов составляла 1,5 млрд. сомов. Как следует из аудиторского отчета за 1995 г., большая часть этих кредитов — 90% — была отнесена к числу сомнительных или безнадежных. Первоначально рассматривалась концепция выделения из банка портфеля «плохих долгов» и передачи их специальному агентству, созданному при министерстве финансов. Таким образом, Агропромбанк, освобожденный от груза плохих кредитов, смог бы продолжать свою деятельность. Однако на окончательное решение НБРК о ликвидации банка повлияла оценка уровня квалификации руководства этого банка. Оно было признано настолько слабым, что не смогло бы возродить банк даже после проведения такой операции.

Решения о ликвидации двух из четырех крупных банков не имели прецедентов в других странах СНГ. Для оставшихся двух крупных банков — АКБ «Кыргызстан» и Промстройбанка — Центральный банк принял решение об установлении срока (конец марта 1997 г.), по истечении которого их финансовое положение должно было быть улучшено. В случае, если это сделать не удастся, НБРК не исключал возможности принять решение об их ликвидации. В начале 1997 г. руководство Центрального банка считало, что Промстройбанк сможет преодолеть трудную для него ситуацию, в то время как

АКБ «Кыргызстан» находился на грани банкротства. В 1998 г. обоим бывшим государственным банкам удалось выполнить требования органов банковского надзора и продолжить свою деятельность на финансовом рынке.

4.3.2.3. Украина

В отличие от Грузии и Кыргызстана, на Украине не предпринималось радикальных мероприятий, направленных против банков, оставшихся в собственности государства (Ощадны Банк, Эксимбанк), а также против бывших государственных банков (Проминвест, Банк «Украина», Укрсоцбанк). В 1995 г. было разработано три проекта изменений в этих банках. Первый проект, предлагавшийся международными организациями, сводился к предложениям разукрупнить эти банки и разделить их на 25 региональных банковских субъектов. Эта идея смыкалась с концепцией *new entry*, провозглашавшейся в тот период Всемирным банком. Однако она не выглядела приемлемой. Раздробление и децентрализация этих структур вовсе не могли улучшить их финансового состояния. Кроме того, этот проект не мог быть реализован без согласия пайщиков этих, в большинстве своем приватизированных, банков. Акционеры же выступали против этого проекта.

В этой ситуации в середине 1995 г. было издан указ президента, который предписывал провести переоценку стоимости имущества, внесенного государством в эти банки, с тем, чтобы повысить долю государства в них до 35% уставного капитала и начать оказывать решающее влияние на их деятельность. Трудности, возникшие при попытках переоценить стоимость имущества, а также тот факт, что банки обратились за разрешением этих вопросов в судебные инстанции, заставили отказаться от реализации этого проекта. В этой ситуации появились предложения о проведении национализации этих банков.

Реализация последнего предложения была бы крайне опасна с точки зрения устойчивости дальнейших изменений собственности на Украине. При разработке реалистичного проекта реструктуризации крупных банков следует учитывать уже осуществленные изменения собственности. А возможную финансовую помощь при реструктурировании их кредитных портфелей можно поставить в зависимость от увеличения в их капитале доли государства или стратегических инвесторов (международных учреждений). Пассивность в решении вопроса о реструктуризации крупных банков можно объяснить высокой степенью

«политизации» этой проблемы, а также ролью этих банков в системе реализации государственных программ.

Эти банки находятся под фактической защитой правительства. Они обслуживали все правительственные и утвержденные парламентом кредиты. Кроме того, они обслуживают многие бюджетные фонды. В результате в пяти крупнейших банках оказалось сосредоточено более половины активов всего банковского сектора. До сих пор органы банковского надзора обладали крайне ограниченными возможностями влиять на деятельность этих банков. Лишь в 1998 г. под давлением Всемирного банка и МВФ украинские власти согласились привлечь известные аудиторские фирмы для проведения в этих банках аудита.

5. Заключение

Банковские системы рассматривавшихся стран, несомненно, пока еще сильно отличаются от банковских систем стран со стабильной рыночной экономикой. Основными недостатками банковского сектора на Украине, в Грузии и Кыргызстане остается его крайне низкая капитализация и высокая доля сомнительных и безнадежных кредитов в составе их кредитных портфелей. Банки этих стран пока не сформировали достаточного уровня резервов, которые необходимы в подобной ситуации; не функционирует система отчетности, опирающаяся на международные стандарты; в этом секторе нет пока и настоящей конкуренции. Проводимая коммерческими банками кредитная политика не опирается пока на реалистичный анализ финансово-экономического положения кредитополучателей. Трудное экономическое положение влечет за собой ограничение кредитной деятельности и определяет чрезвычайно высокие процентные ставки на кредиты. Банки не стремятся привлекать депозиты населения. Кроме того, население этих стран не доверяет банковским учреждениям, как не верит и в стабильность национальной валюты. В каждой из этих стран имеет место высокая долларизация экономики (выше 50%). Список серьезных недостатков можно было бы продолжать еще долго.

Однако нельзя не видеть позитивных изменений, которые произошли во второй половине 90-х гг. в банковских секторах этих стран. Главным направлением изменений стал отход от ультра-либеральной политики *new entry* и концентрация усилий на санации сектора новых коммерческих банков, а также на реструктуризации или ликвидации крупных отраслевых банков. В

Грузии и Кыргызстане введено новое законодательство, которое позволило центральным банкам этих стран провести радикальные мероприятия по удалению с финансового рынка тех субъектов, которые представляли собой наибольшую угрозу стабильности этого сектора. На Украине этот процесс проявился в меньшей степени.

Тем не менее, с точки зрения участия иностранного капитала в банковском секторе во всех странах произошли благоприятные изменения. В первой половине 90-х гг. участвовавший в коммерческих банках иностранный капитал был

в основном сомнительного происхождения. Во второй половине десятилетия в коммерческих банках трех рассмотренных здесь стран начал размещаться капитал международных финансовых учреждений (главным образом ЕБРР и МВФ). Кроме того, известные банки западных стран получили разрешение на ведение банковской деятельности в этих странах.

В каждой из рассматриваемых стран возникла группа банков, которые во все большей степени приспосабливаются к рыночным условиям деятельности. Их поддерживают международные финансовые учреждения, открывая этим банкам собственные кредитные линии.

Эти благоприятные изменения уже дали ощутимые результаты. В Кыргызстане и в Грузии уже созданы хорошие институциональные и законодательные условия для дальнейшего развития стабильно работающих и во все большей мере рыночно ориентированных коммерческих банков. Украина продвинулась

в этом направлении в меньшей степени. Причины различий между этими странами состоят в том, что в Грузии и Кыргызстане использовались мероприятия типа *rehabilitation* или проводилась ликвидация бывших крупных отраслевых банков. К тому же обе эти страны ввели радикальные нормы, регулирующие развитие сектора новых коммерческих банков. Проблемы, которые должны были быть разрешены применительно к этой группе банков, были связаны с использовавшейся в первой половине 90-х гг. стратегией *new entry*.

-
- 160 Witold Orłowski, *Perspektywy polityki dezinflacyjnej w Polsce*
-
- 161 Magda Tomczyńska, *Comparative Analyses of Direct Tax Systems in Selected Central European Countries: Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-
- 162 Joanna Sivińska, *Public Debt Structure and Dynamics in the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania*
-
- 163 Губад Ибадоглу, Эльбек Алибеков, *Приватизация в Азербайджане*
-
- 164 Ираклий Гварамадзе, Казимеж Клёц, Ирина Синицина, *Грузия в поворотном пункте: экономические события 1998 и начала 1999 года*, под редакцией Марека Домбровского
-
- 165 Михаил Дмитриев, Елена Потапчик, Ольга Соловьева, Сергей Шишкин, *Экономические проблемы реформы здравоохранения в России*
-
- 166 Михаил Дмитриев, Дмитрий Помазкин, Оксана Синявская, Андрей Столяров, *Финансовое состояние и перспективы реформирования пенсионной системы в Российской Федерации*
-
- 167 Ondrej Schneider, *Implicit Public Debt of the Czech Social-Security System*
-
- 168 Marek Styczeń, *Socio-Demographic Forecast of Poland, 1997-2050, for Modeling Incomes and Social Security Retirement Pensions*
-
- 169 Иоанна Сивиньска, *Внешняя государственная задолженность стран Балтии и отдельных стран СНГ* (также на английском языке)
-
- 170 Gerhard Fink, Peter R. Haiss, Lucjan T. Orłowski, *Privilege Interim/Bank Relationship in Central Europe: Trigger or Tap for Corporate Governance*
-
- 171 Małgorzata Markiewicz, Marta Dekhtiarчук, Urban Górski, *Monetary Policy in Ukraine in 1996-1999*
-
- 172 Павел Ковалев, Алексей Шаповалов, *Основные тенденции фискальной политики на Украине в 1994-1998 гг.*
-
- 173 Magdalena Tomczyńska, *European Union Financial Transfers to Applicant Countries*
-
- 174 Роберт Брудзыньски, Мареk Домбровски, Роман Могилевский, *Экономический кризис в Кыргызстане в конце 1998 года. Причины и пути выхода*
-
- 176 Мареk Гура, Михал Рутковски, *В поисках реформы пенсионной системы в Польше: «Безопасность в разнообразии»*
-