

*Исследования и анализ
Studies & Analyses*

*Центр социально-
экономических исследований*



*Center for Social
and Economic Research*

236

Казимеж Клёц

**Банковские системы Украины,
Грузии и Кыргызстана
и проблема банковского кризиса**

Варшава, декабрь 2001 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 проектов «Поддержка экономических реформ в Кыргызстане» и «Поддержка экономических реформ в Грузии», финансируемых Open Society Institute, Будапешт.

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 2001 г.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

ISBN 83-7178-278-0

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

<http://www.case.com.pl>

Печать:

Mediabank S.A., тел.: (48-22) 825-95-52, 825-95-62

Содержание

Аннотация	5
Введение	6
1. Изменения строя, банковская система и банковский кризис — основополагающие тезисы работы	7
2. Исходные условия возникновения банковских систем Украины, Грузии и Кыргызстана	10
3. Нарастание кризисных предпосылок в банковских системах в 1991-1995 гг.	16
4. Оздоровительная деятельность в банковском секторе в 1996-2000 гг.	22
5. Оздоровительные программы в секторе новых коммерческих банков	30
6. Программы по оздоровлению сектора крупных отраслевых банков	35
7. Влияние российского кризиса на экономику и банковские сектора описываемых государств	41
8. Банковский кризис в Кыргызстане в 1999 году	47
9. Закон о страховании вкладов физических лиц	52
10. Политика и банкротства банков	55
Выводы	58
Библиография	62

Казимеж Клёц

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 Высшей торговой школе (Варшава) и является специалистом по ведению переговоров в польском Министерстве труда.

Аннотация

Целью настоящей работы является поиск ответа на вопрос, имели ли место в течение 10 лет независимости Украины, Грузии и Кыргызстана банковские кризисы в этих странах и если да, то какова была их природа. Главным тезисом данной работы является следующее утверждение: десятилетняя история банковских систем данных стран представляет собой процесс входа в банковский кризис и выхода из него. Именно на этом фоне проявлялись ситуации, которые можно отнести к типичным симптомам банковского кризиса (ликвидация крупных банков, вызванная их состоянием, неожиданные банкротства известных банков и т.д.). Банкротства были, скорее всего, вызваны логикой трансформации данного сектора, а не классическими предпосылками банковского кризиса, присущими рыночной экономике.

Введение

Первоначально целью настоящей работы являлось описание влияния российского финансового и банковского кризиса 1998 года на банковские системы Украины, Грузии и Кыргызстана. Анализ собранных материалов, однако, позволили сделать вывод о том, что кризис в России не вызвал банковского кризиса в вышеперечисленных странах — несмотря на связь между экономикой этих государств и экономикой России. Вследствие этого предмет исследования был изменен. В центре внимания автора оказался следующий вопрос: имели ли место в течение 10 лет независимости Украины, Грузии и Кыргызстана банковские кризисы в этих странах и если да, то какова была их природа. Ответ на данный вопрос оказался достаточно сложным.

Главным тезисом данной работы является следующее утверждение: десятилетняя история банковских систем данных стран представляет собой процесс входа в банковский кризис и выхода из него. Именно на этом фоне проявлялись ситуации, которые можно отнести к типичным симптомам банковского кризиса (ликвидация крупных банков, вызванная их состоянием, неожиданные банкротства известных банков и т.д.). Банкротства были, скорее всего, вызваны логикой трансформации данного сектора, а не классическими предпосылками банковского кризиса, присущими рыночной экономике.

Описанию данного феномена будет посвящен приведенный ниже сравнительный анализ, в котором использовался смешанный хронологически-проблемный подход. Центром тяжести данной работы является описание реформ банковского сектора второй половины 90-х годов, т.е. фазы выхода из системного (трансформационного) кризиса, поскольку именно в это время было принято большинство решений о ликвидации банков. В отдельном разделе представлен единственный случай банковского кризиса, который имел место в Кыргызстане в 1999 году. Мы рассматриваем его как особую разновидность «кризиса в кризисе», доказывая, что он был вызван, скорее всего, внутренними причинами и не является прямым следствием российского финансового кризиса.

1. Изменения строя, банковская система и банковский кризис — основополагающие тезисы работы

Три описанные в данной работе государства, возникшие после распада СССР, — Украина, Грузия и Кыргызстан — в значительной степени отличаются от прибалтийских государств, являющихся лидерами рыночных реформ на постсоветской территории, а также от России. Вызвано это, прежде всего, гораздо более сложной экономической ситуацией, которая там сложилась после обретения независимости. Урон, вызванный распадом СССР, был усилен отсутствием последовательности в процессе реформирования экономики (Украина), снижением решимости воплотить их в жизнь (Кыргызстан), а также последствиями войны внутри государства (Грузия). Ни в одной из этих стран, даже в случае проведения радикальных изменений в макроэкономической политике (Кыргызстан, Грузия), не было достигнуто ожидаемое улучшение экономической ситуации (подробнее см. в пункте 2.1). В основном это было вызвано формой приватизации экономики (моделью для чего послужила Россия), отсутствием ясных правил функционирования экономики, значительным влиянием политики на экономические реалии, большой теневой экономикой, коррупцией, а также специфическим менталитетом, являющимся продуктом советской эпохи, а также, в одном из случаев, азиатской культуры.

Снижение ВВП в Грузии и Кыргызстане удалось приостановить только в середине 90-х годов. Российский кризис августа 1998 года вызвал снижение темпа экономического роста во всех этих странах, но не привел к банковскому кризису.

В свете вышесказанного был сформулирован главный тезис данной работы, в соответствии с которым, в процессе перехода от социалистической экономики классические элементы, являющиеся составной частью кризиса банковской системы в развитой рыночной системе, не описывают адекватным образом явлений, имеющих место в банковских секторах государств, возникших после распада СССР. Банковский кризис в развитой рыночной системе включает в себя такие явления как массовые или значительные, в рамках банковского сектора, банкротства банков, прирост «плохих долгов», что приводит к убыткам в банковском секторе. Все это приводит к массовому изъятию вкладов клиентами.

В данной работе мы намереваемся продемонстрировать, что ни в одном из данных государств не имел места понимаемый таким образом банковский кризис. Нами также был сформулирован тезис о том, что **последовательность**

событий, приводящих к банкротству банков, была обратной по отношению к последовательности, представленной в классических схемах.

Это вызывается, во-первых, тем, что в момент выхода из системы центрального планирования банки не соответствуют никаким критериям, характеризующим банковскую систему в рыночной экономике. Исходным пунктом трансформации данного сектора является небольшая и девальвированная база вкладов, сомнительное или плохое качество банковских активов, а также отсутствие резервов на погашение плохих кредитов. Подобная ситуация может существовать в течение нескольких лет, не вызывая краха в банковской системе. Однако растущая угроза кризиса, особенно в результате достижения в данных государствах макроэкономической стабильности, приводит к необходимости оздоровительной деятельности в банковском секторе. Создаются органы банковского надзора, деятельность которых, в конечном итоге, приводит к усилению требований по отношению к банкам, а также принятию решений о ликвидации тех субъектов, которые представляют собой самую большую угрозу для банковского сектора. Целью данных действий является повышение безопасности в банковском секторе.

Во-вторых, если считать одним из классических симптомов кризиса потерю безопасности значительной частью банковского сектора, то такая ситуация имеет место с самого начала самостоятельного функционирования описываемых государств. Бóльшая часть действовавших в данных государствах банков являлась источником подобной угрозы. Крупнейшие из них, как правило, были обложены ипотекой плохих задолженностей в результате предоставления ими кредитов по распоряжению правительства или парламента. В свою очередь, новые банки не выполняли элементарных условий и норм деятельности в рыночной экономике, а их сотрудники не имели соответствующей профессиональной подготовки.

Наиболее характерным симптомом перманентного кризиса банковской системы является отсутствие уверенности населения в национальной валюте и деятельности собственных банков. Отсутствие уверенности в национальной валюте выражается в сильной долларизации экономики. Доллар занимает влиятельное положение как в денежном обороте, так и в банковских вкладах. Подобная ситуация, в особенности, проявляется в Грузии и Кыргызстане. Национальная валюта используется, в основном, при реализации ежедневных транзакций, а также при накоплении незначительных сбережений. Кроме того, бóльшая часть сбережений находится за рамками банковского сектора. В дополнение, бóльшая часть расчетов между хозяйственными субъектами осуществляется без участия банковского сектора. Это свидетельствует о значительном

участии теневой экономики, а также о размерах неформальных транзакций, реализуемых легальными хозяйственными субъектами.

В-третьих, поведение клиентов банков в данных условиях также отличается от типичной реакции вкладчиков, встречающейся в развитой рыночной экономике. В случае ликвидации или банкротства банка в описываемых государствах, как правило, не имеет места паника и не наблюдается явление массового изъятия вкладов, приводящее к кризису. Например, в Кыргызстане во время кризиса в банковском секторе в 1999 году включение банка в группу, подлежащую оздоровительным действиям, привело к увеличению числа вкладов в данном банке. В Грузии проводимые банковским надзором многочисленные ликвидации банков не вызвали паники среди клиентов прочих банков. Ликвидированные банки были небольшими и не имели значительной базы вкладов. Чаще всего вкладчиками были сами учредители банков, которые, как правило, перед ликвидацией изымали свои средства. С другой стороны, при ликвидации крупных банков, в которых хранились сбережения населения, центральный банк обещал их постепенное возмещение или перекадывал обязательства на вновь созданные финансовые субъекты. Подобное нетипичное поведение — отсутствие паники и отсутствие эффекта домино — имеет место тогда, когда не применяется ни один из способов гарантирования вкладов.

В целом можно признать, что в течение большей части 90-х годов Украина, Грузия и Кыргызстан находились в состоянии постоянного кризиса, охватившего всю экономику, а также постоянно пребывали под угрозой кризиса в банковском секторе. Потенциальный кризис не перерождался, однако, в крах банковского сектора. В данной ситуации центральный банк и банковский надзор — с большей или меньшей последовательностью — старались постепенно ликвидировать предпосылки возникновения реального банковского кризиса. Действия центрального банка сводились к расширению сферы и глубины контроля над коммерческими банками, введению и соблюдению выполнения все более эффективных норм безопасности, принуждению к созданию резервов, а также ужесточению критериев выдачи лицензий на банковскую деятельность. И, наконец, принципиальным элементом оздоровительной деятельности в банковском секторе являлась радикальная или постепенная элиминация банков, которые представляли собой наибольшую угрозу сектору. Данная деятельность носила характер массовой ликвидации банковским надзором небольших банков (Грузия) или систематической ликвидации бывших крупных государственных банков (Кыргызстан). В третьем из описываемых государств — на Украине — подобные действия банковского надзора и центрального банка осуществлялись более медленно. Следовало бы добавить, что некоторые решения о ликвидации

коммерческих банков были также вызваны политическими интересами сменявших друг друга правительственных группировок.

Подводя итоги, можно сказать, что в описываемых государствах явно проявляется разделение на два периода, характеризующиеся различной динамикой преобразований банковского сектора. Как правило, до середины 90-х годов в данном секторе усиливались предпосылки кризиса. С другой стороны, во второй половине 90-х годов предпринимались действия, нацеленные на ликвидацию наиболее опасных предпосылок кризиса. Оздоровительные действия осуществлялись в различном темпе, принимали различную форму и охватывали различные области банковского сектора. Российский кризис 1998 года и его экономические последствия привели, в целом, к более быстрому внедрению, а также ужесточению предпринимавшихся банковским надзором описываемых государств мер, направленных на приведение сектора в норму.

2. Исходные условия возникновения банковских систем Украины, Грузии и Кыргызстана

2.1. Характеристика экономической ситуации в целом

Исходный пункт для данных государств был одним и тем же. Они являлись составными частями одного государственного организма, имевшего однообразную систему экономических и политических институтов. Экономическая система данных республик начала изменяться в результате реформ, осуществлявшихся в конце 80-начале 90-х годов на территории всего СССР. Тогда были предприняты первые попытки внедрения элементов механизма и института рыночной экономики. В то время не играли существенной роли различия, вызванные территорией, численностью населения и доходом на душу населения. Ситуация изменилась диаметрально противоположным способом после обретения независимости. Основные характеристики, отражающие реалии 1993 года государств, находящихся в центре нашего внимания, представлены в таблице 1.

Все возникшие после распада СССР государства оказались в похожей экономической ситуации, однако Украина, Грузия и Кыргызстан относятся к числу стран, в которых кризис экономики, связанный с распадом системы, проходил или проходит до настоящего момента с самыми большими осложнениями. Он характеризуется значительным снижением ВВП, высокой инфляцией, значительным бюджетным дефицитом. Степень усиления данных отрицательных эко-

номических явлений была, однако, различной в отдельных государствах. Иллюстрацией этого может служить приводимая ниже таблица:

Таблица 1. Основная характеристика описываемых государств

Государство	Население, чел.	Территория, кв. км	ВВП на душу населения, долл. США
Украина	52 000 000	603 700	1910
Грузия	5 400 000	69 700	560
Кыргызстан	4 500 000	198 500	820

Источник: *Geografia państw świata*, Muza S.A., Warszawa, 1994, s. 160, 170, 179; «World Tables», 1994 Fall Update, World Bank, 1994.

Таблица 2. Динамика ВВП и инфляции в 1991-2000 гг.

Государство	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Украина: прирост ВВП	-11,6	-13,7	-14,2	-23	-12,2	-10	-3,2	-1,7		
инфляция		966	1644	325	282	140	110			
Грузия: прирост ВВП	-20,6	-44,8	-25,4	-11,4	2,4	10,5	11	2,9	3,0	1,9
инфляция	175	1340	9040	8340	157,4	113,8	107,3	110,7	110,9	104,6
Кыргызстан: прирост ВВП	-5,0	-19,0	-16,0	-20	-5,4	7,1	9,9	2,1	3,6	4,6
инфляция	178	1258	1491	87,2	32,1	34,8	13,0	16,8	39,9	9,6

Источник:

Украина: *Годовой отчет Национального банка Украины за 1998 год*, с. 73.

Грузия: *Annual Report 1998*, National Bank of Georgia, 1999, p. 61; *Annual Report 1999*, National Bank of Georgia, 2000, p. 78.

Кыргызстан: *Кыргызстан — экономические реформы в 1996 г.*, под ред. М. Маркевич, «Исследования и анализ», № 112, CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1997, с. 5; *Годовой отчет. 1999*, Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, 2000, с. 137.

Украина являлась вторым, с точки зрения численности населения (после России), и третьим, с точки зрения занимаемой территории (после России и Казахстана), государством, возникшим после распада СССР. Отсутствие экономических реформ в первые годы независимости привело к глубокому экономическому кризису в стране. Снижение ВВП началось еще в 1990 году и значительно ускорилось после провозглашения независимости. В 1992 году ВВП снизилось на 13,7%, в 1993 году на 23%. Инфляция в 1992 году равнялась 966%, а в 1993 году достигла уровня 1644%, снизившись в 1994 году до 325%. Дефицит бюджета в 1992 году достиг примерно 30%, снизившись в последующие годы до

почти 10% и 8% соответственно¹. Непоследовательная реформаторская деятельность в области экономики, являвшаяся результатом политических конфликтов между основными институтами власти (президентом, парламентом и правительством) привела эту относительно одну из самых богатых республик к глубокому кризису. В середине 90-х годов сравнительно нормализовавшаяся политическая обстановка позволила надеяться на проведение экономических реформ. В 1996-1997 годах появились первые признаки макроэкономической стабильности. Годовая инфляция снизилась в 1996 году до 40%, а в 1997 году до 10%. Была введена национальная валюта, а ее курс стабилизировался. Ограничен был дефицит бюджета и его финансирование центральным банком. Появившиеся шансы не были, однако, использованы должным способом. Политические кризисы, лишенная внутреннего единства экономическая политика, отсутствие институциональных реформ замедлили процесс выхода из экономического кризиса. Снижение ВВП продолжалось до 1999 года. Экономический прирост первый раз в течение этого периода был отмечен на Украине лишь в 2000 году.

Грузия представляет собой экстремальный пример экономического краха в государствах СНГ, хотя во времена СССР она была одной из самых богатых республик. Экономический крах после провозглашения независимости усугубился в данном случае в результате гражданской войны. По официальным данным, снижение национального дохода в 1990-1994 годах равнялось 80%. Одновременно значительно возросла теневая экономика, смягчая, в некоторой степени, катастрофическое сокращение производства. Во время войны в Абхазии в 1992-1993 годах доходы бюджета сократились до нескольких процентов бюджетных расходов. Инфляционное финансирование бюджета породило гиперинфляцию, которая в 1993 году превысила 9000%, а в 1994 году — 8000%. Инфляция была приостановлена в 1995-1996 годах. В 1995 году она равнялась 163%, а в 1996 году примерно 25%². Снижение ВВП было приостановлено в 1995 году. Национальный доход в 1996 году увеличился на 10%, достигнув 22% уровня 1989 года. В этом же году дефицит бюджета был ограничен до 6%. Были проведены структуральные реформы, освобождены цены, а также была ускорена приватизация. Осенью 1995 года была введена национальная валюта (лари) и — при иностранной помощи — удерживался стабильный обменный курс. В 1996-

¹ *Украинский путь к рыночной экономике 1991-1995*, под ред. М. Домбровского и Р. Антчака (ред. русского издания П. Козаржевский), CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

² Веллиш С., *Грузия. Краткий обзор проблем макроэкономической политики*, «Исследования и анализ», № 87, CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996, с. 32-33.

1997 гг. Грузия вступила на путь восстановления народного хозяйства. Темпы экономического роста превышали 10%, а инфляция быстро снизилась с 14% до 7%. Однако российский кризис замедлил темп положительных изменений в экономике. После кризиса прирост ВВП не превышал 2-3%.

Кыргызстан относился к числу самых бедных республик бывшего СССР. В то время он получал крупные дотации из госбюджета. Провозглашение независимости в 1991 году означало разрыв существовавших ранее экономических связей и привело к очень глубокому экономическому кризису, который ранее в мирное время нигде в мире не наблюдался. Кризис достиг апогея в 1993 и 1994 гг., когда отмечались самые большие годовое снижение ВВП, коэффициент инфляции, а также дефицит бюджета. В целом, в первой половине 90-х годов валовой продукт в Кыргызстане снизился на более, чем 50%. Одновременно, благодаря начатым в 1993 и 1994 гг. реформам, данная страна стала лидером по внедрению рыночных элементов среди государств Средней Азии. До середины десятилетия был ликвидирован контроль цен практически на все продукты, была либерализована иностранная торговля, начат процесс приватизации. В 1993 году была введена национальная валюта (сом), которая с 1995 года является полностью конвертируемой. Аналогично Грузии, в Кыргызстане в 1996-1997 годах отмечались положительные изменения в экономике. Темпы прироста ВВП составляли, соответственно, 7% и почти 10% за год. В 1997 году инфляция была снижена до 13%. Однако в результате российского кризиса, а также недовольства в обществе и связанных с этим опасений политиков, реформы были приостановлены, и во главу угла было поставлено ограничение их социальных последствий.

2.2. Диверсификация банковского сектора

В результате рыночной направленности реформ, начатых еще во времена СССР, в каждом из государств возникли сходные исходные условия функционирования банковского сектора. Их общей чертой являлась двухуровневая банковская система. Ее возникновение было вызвано ликвидацией монобанковой системы и созданием центрального банка и выделением сектора коммерческих банков. Центральный банк прекратил (или в значительной степени ограничил) прямое финансирование хозяйственных субъектов и начал играть роль центрального банка государства, банка-эмитента и банка банков. Одновременно был положен конец его непосредственной зависимости от правительства (т.е. министерства финансов), и он перешел в подчинение парламенту.

Параллельно с изменением роли центрального банка в создаваемом секторе коммерческих банков возникло несколько крупных государственных банков, из-

начально выделенных с целью обслуживания отдельных секторов народного хозяйства. Эти банки продолжали оставаться собственностью государства или были преобразованы в акционерные общества с разным составом пайщиков (в начале, как правило, государственных субъектов).

Одновременно на первом этапе были введены новые либеральные правовые нормы, разрешавшие создание новых коммерческих банков с разнородными формами собственности. В большинстве стран это привело к появлению множества новых банков, которые учреждались различными организациями и государственными предприятиями, а также физическими лицами и частным капиталом. В начальном периоде бóльшая часть данных финансовых организаций создавалась с целью обслуживания группы предприятий или отрасли производства.

В рамках описанных исходных условий банковские сектора в описываемых странах оказались достаточно разнородными. В докладе, составленном для Всемирного банка в 1996 году, Стийн Клессенс выделил две модели изменений в банковском секторе постсоциалистических стран³. Первая основывалась на так называемой стратегии «нового подхода» (*new entry*), т.е. полной либерализации условий создания новых банков при одновременном спонтанном раздроблении старых государственных банков, которые в дальнейшем приватизировались или ликвидировались. Вторая модель, названная «реабилитационным подходом» (*rehabilitation*), сводилась к концентрации усилий на реструктуризации существующих государственных банков, их институциональному развитию и, в дальнейшем, приватизации. В данной модели свобода создания новых банков и раздробление существующих государственных банков проявлялась в ограниченной степени. Примером стран, выбравших данный путь, являются Венгрия и Польша.

А какова же ситуация в банковском секторе рассматриваемых нами государств?

На Украине применялась стратегия *new entry*. В результате этого в первой половине 90-х годов было зарегистрировано 230 банков. Одновременно была приватизирована бóльшая часть государственных банков. Данная форма приватизации не основывалась, однако, на поисках стратегического инвестора. Владельцами банков стали государственные предприятия, являвшиеся клиентами этих банков. Данные фирмы по прошествии времени также были приватизированы. Это привело к рассеиванию собственности, в результате чего управление

³ Claessens S., *Banking Reform in Transition Countries*, World Development Report 1996, World Bank, 1997.

банком перешло в руки старого управленческого аппарата банка. При этом государство сохранило в данных банках лишь минимальные паи, утратив таким образом непосредственный контроль, а тем самым и возможность проведения глубокой реструктуризации.

В Грузии также использовалась стратегия *new entry*. Аналогично Украине, в этой небольшой стране до середины 90-х годов появилось 230 коммерческих банков. Таким же образом приватизировались крупные государственные банки. В дополнение, в секторе бывших отраслевых государственных банков было разрешено объединение трех из них в один. В результате при общем ослаблении банковского сектора в целом, возросла роль государственных банков.

В Кыргызстане ситуация была иной. Число выданных там в первой половине 90-х годов лицензий на банковскую деятельность является незначительным. В результате был зарегистрирован как финансовый субъект только 21 коммерческий банк. Часть государственных банков была приватизирована аналогично тому, как это происходило в Грузии и на Украине. Число этих банков, а также их привилегированное положение, оставались неизменными до 1995 года. Следовательно, нельзя сделать вывод о том, что в первой половине 90-х годов там применялась стратегия реабилитации государственных банков.

Развитие банковской системы в 90-е годы в описываемых странах можно поделить на два этапа.

Первый этап: от обретения независимости до середины 90-х годов

В это время усиливаются предпосылки кризиса в банковском секторе. На данный процесс повлиял ряд факторов, основными из которых являлись:

– либеральные условия учреждения и функционирования коммерческих банков (низкий учредительный капитал, минимальный контроль, свобода деятельности);

– увеличение плохих задолженностей в секторе бывших государственных банков и нестандартная деятельность новых коммерческих банков, сомнительное качество иностранного капитала в банковском секторе;

– банки действовали в условиях высокой инфляции, глубокого дефицита бюджета и нестабильного курса валют, что создавало значительные возможности для спекулятивной деятельности.

Перечисленные выше условия постепенно изменялись в середине 90-х годов. Эти изменения были вызваны, во-первых, улучшением макроэкономической ситуации. В описываемых государствах вводится национальная валюта, стабилизируется ее курс, приостанавливается инфляция, ограничивается дефицит бюджета. Все эти элементы оказывают влияние на функционирование сек-

тора коммерческих банков. Во-вторых, они делают более явным его кризисное состояние.

Второй этап: оздоровительные действия во второй половине 90-х годов

Во второй половине 90-х годов внедряются различные пути и методы исправления ситуации в банковском секторе, целью которых является предотвращение краха банковского сектора. Они сводятся к:

- созданию институциональных рамок и, прежде всего, принятию новых законов о центральном банке и коммерческих банках;
- созданию и усилению банковского надзора при центральных банках;
- реализации санационных программ в банковском секторе.

3. Нарастание кризисных предпосылок в банковских системах в 1991-1995 гг.

В этот период три новых государства столкнулись с одними и теми же проблемами, связанными с крахом экономики и высокой инфляцией. Предпосылки усиливавшегося кризиса в банковском секторе были вызваны неправильной лицензионной политикой, которая привела к появлению большого числа банков с низким собственным капиталом.

Таблица 3 . Рост числа коммерческих банков на Украине, в Грузии и Кыргызстане в первой половине 90-х годов

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

Источник: сравнительный анализ, проведенный автором на основании данных департаментов лицензирования центральных банков Украины, Грузии и Кыргызстана.

В банковском секторе появились значительные возможности получения высоких прибылей. Связано это было с отсутствием необходимых банковских услуг и значительного роста числа хозяйственных субъектов. Банки в это время могли предлагать низкие процентные ставки на средства на счетах фирм, а также взимать высокие оплаты за осуществление платежей. Кроме того, в условиях высокой инфляции устанавливаемые коммерческими банками процентные ставки привлекаемых средств были значительно ниже, чем темпы роста цен. Таким

образом, обязательства банков по отношению к клиентам уменьшались. Особенно неблагоприятно данная практика отразилась на клиентах сберегательных касс.

Коммерческие банки в этот период не подлежали специальному контролю со стороны центральных банков и органов банковского надзора. Отсутствовали разработанные нормы безопасности, а также контроль над их соблюдением. Банки сами принимали решения о том, какую часть привлеченных средств предназначить на определенную форму кредитов. Центральные банки пытались воздействовать на величину процентных ставок по кредитам косвенным путем, посредством ставок кредитов на рефинансирование.

Коммерческие банки, действовавшие в каждом из исследуемых государств, подразделялись на две основные группы. К первой группе относились отраслевые государственные банки, а ко второй — новые коммерческие банки.

На Украине банковская система складывалась из пяти крупных банков, которые были созданы ранее как республиканские отделы государственных отраслевых банков: Эксим банк (обслуживавший сектор иностранной торговли) Ощадбанк (сбербанк), Агропромбанк (обслуживавший сельское хозяйство), Укрсоцбанк (финансировавший социальную сферу и местные органы), а также Проминвестбанк (обслуживавший промышленность). Из перечисленных пяти банков три последних были преобразованы в акционерные общества. В начале владельцами их акций были в основном государственные предприятия и правительственные организации. Хранившиеся в банке сбережения и вклады юридических лиц стали основанием для приобретения паев (прав собственности) в качестве капитала, внесенного владельцами. В 1993 году правительство, стремясь получить контроль над банками, распорядилось, чтобы их акции, находившиеся в руках государственных предприятий, были переданы под контроль Министерства финансов. В такой ситуации эти предприятия большую часть прав собственности передали в руки своих сотрудников или новых юридических субъектов. В конечном итоге, пайщиками этих банков стали десятки тысяч физических лиц (работники предприятий, ранее обслуживаемых этими банками, и сотрудники банков), а также десятки фирм. В приватизированных банках государство, посредством акций государственных предприятий, сохранило минимальные паи. Два банка, а именно Эксим банк и Ощадбанк, продолжали оставаться государственными банками.

Более 200 остальных банков в большинстве своем являлось небольшими финансовыми организациями. Несколько из них в течение десятилетия укрепили свои позиции и, в результате, было включено в число банков средней величины (в свете украинской действительности).

Подобным образом выглядела ситуация и в Грузии. Там действовало 5 специализированных отраслевых банков (экспортный банк — Эксимбанк, промышленный банк — Промстройбанк, сельскохозяйственный банк — Агропромбанк, банк, обслуживавший коммунальное хозяйство — Жилсоцбанк, сберегательная касса — Сбербанк). В начале 90-х годов они были аналогичным образом приватизированы, т.е. частично перешли во владение сотрудников банков, а также в руки государственных фирм, являвшихся их клиентами. Последующие изменения в собственности госфирм привели к тому, что часть паев (акций) перешла в руки физических лиц и бывших государственных фирм. В результате проведенных изменений в собственности структура паев в этих банках остается очень сложной и неясной. Фактически, управление банками осуществляется старым управленческим аппаратом банка. В некоторых случаях небольшие пакеты, которые все же являются достаточно значительными, остались в руках государства или государственных фирм. В Грузии это касается Агропромбанка, в котором пай государства достигает 30%, а также Жилсоцбанка, в котором пай государственных организаций равняется почти 10%. В 1995 году Эксимбанк, Промстройбанк и Сбербанк объединились в один банковский субъект под названием Объединенный банк Грузии.

В 1993 году в Грузии начался бурный процесс учреждения новых банков. Центральный банк Грузии выдал в течение 3 лет 200 лицензий на банковскую деятельность. Новые финансовые субъекты в большинстве случаев были крошечными и полностью неподготовленными к банковской деятельности.

В Кыргызстане на момент провозглашения независимости существовали только четыре крупных отраслевых банка: Киргизагропромбанк, Киргизпромстройбанк, Банк Кыргызстан и Эльбанк (сберегательная касса). Сберегательный банк, являвшийся собственностью государства, не начал нормальной деятельности, поскольку центральный банк не утвердил его устав. Причиной этого явился осуществленный им перевод средств в Россию перед провозглашением независимости.

Три первых банка были преобразованы в акционерные общества. Большую часть их пайщиков составляли финансируемые ими предприятия. Однако в Киргизагропромбанке государство сохранило контрольный пакет акций (54%). В двух остальных доля государства была значительно меньше (29% и 13%).

В отличие от Украины и Грузии, процесс учреждения новых банков в Кыргызстане был в значительной степени ограничен. До середины 90-х годов было выдано только несколько разрешений. Это явилось результатом сознательной политики центрального банка Кыргызстана, стремившегося к ограничению числа новых банков.

Вначале отраслевые государственные банки в трех описываемых странах работали по-старому, продолжая плановый способ кредитования целых секторов и отраслей народного хозяйства. В дальнейшем вместо планового распределения кредитов были введены целевые кредиты или кредиты на рефинансирование, признаваемые центральным банком.

Бывшие государственные банки при получении данных кредитов находились в привилегированном положении по двум причинам. Во-первых, они получали из центрального банка бóльшую часть средств, предназначенных на этот кредит. Например, в Кыргызстане в 1993 году Киргизагропромбанк получил почти 50% стоимости предоставленных в том году кредитов на рефинансирование. В свою очередь, сумма кредитов на рефинансирование, полученных этим банком, составляла 94% стоимости всей его кредитной деятельности. Во-вторых, они получали кредиты, процентные ставки по которым были ниже, чем цена для новых коммерческих банков. Например, в 1993 году на Украине цена кредита на рефинансирование для бывших государственных банков была на 50% ниже, чем для остальных банков. Кроме того, целевые кредиты на Украине и в Кыргызстане предоставлялись на основании решения парламента и процентные ставки по ним носили символический характер.

В 1993 году как на Украине, так и в Кыргызстане, центральные банки ввели новую форму распределения кредитов на рефинансирование: кредитные аукционы. В Грузии эта форма кредитования коммерческих банков была введена в 1995 году. Во всех случаях целью подобных изменений было определение рыночной цены кредита. Однако сумма средств, выставляемых поначалу на аукцион, составляла лишь незначительную часть распределяемого кредита на рефинансирование. В Кыргызстане в 1993 году сумма эта составила около 8% общей массы этого кредита.

Дальнейшие изменения имели место в 1994 году. Решениями президента или парламента запрещалось применение привилегированных ставок кредита на рефинансирование. Таким образом, удалось сравнять процентные ставки по данному кредиту для всех коммерческих банков. Тем не менее, это не оказало влияния на проводимую ими кредитную политику. Кроме того, многие решения по предоставлению кредита продолжали основываться на решениях правительства или парламента. Последние, в основном финансируя существовавшие до этого времени хозяйственные субъекты, не руководствовались оценкой финансово-экономической ситуации предприятий. Ухудшавшаяся ситуация получателей кредитов приводила к увеличению числа сомнительных и потерянных кредитов в портфелях банков. Например, в Кыргызстане в конце 1994 года кредиты, отнесенные к группе сомнительных и потерянных кредитов, составляли бо-

лее 80% стоимости предоставленных кредитов. Стоимость «плохих задолженностей» оценивалась тогда на 100 миллионов долл. США, 90% из чего составляли кредиты, предоставленные на основании правительственных решений⁴. Для сравнения следует отметить, что в это время собственный капитал всех коммерческих банков в Кыргызстане составлял около 9 миллионов долл. США.

С другой стороны, невозвращенный кредит на рефинансирование, выданный коммерческим банкам, приводил к возраставшему в невероятном темпе дебету на их счете в центральном банке.

Не находились в лучшей ситуации и новые коммерческие банки. В большинстве своем это были «карманные» банки, учрежденные несколькими субъектами, которые, как правило, одновременно являлись клиентами банка. Минимальные собственные капиталы и небольшие суммы вкладов приводили к тому, что они не могли осуществлять кредитной деятельности, основывавшейся на собственных средствах. Они получали кредит на рефинансирование из центральных банков (Грузии, Кыргызстана или Украины), который в последствии распределяли, заканчивая этим зачастую свои кредитные операции.

Другой сферой деятельности являлись валютные спекуляции в период огромной инфляции. Такие банки, как правило, не привлекали новых вкладов населения. Применявшаяся ими политика начисления процентов по вкладам не способствовала накоплению в них сбережений, поскольку начисляемые проценты были гораздо ниже уровня инфляции.

Описываемая ситуация банковского сектора была вызвана как плохой экономической ситуацией, отсутствием реформ, носящих стабилизирующий характер, так и лицензионной политикой центрального банка. В Грузии и на Украине получение лицензии на банковскую деятельность было простым. Не осуществлялся контроль за происхождением денег, являвшихся учредительным капиталом банка. В состав капитала часто включались материальные средства, оприходованные по завышенным ценам. Не обращалось достаточного внимания на представленные уставы банков и квалификации его администрации. Гораздо более осторожно действовал центральный банк в Кыргызстане. Несмотря на многочисленные заявления с просьбой о признании лицензии на банковскую деятельность, центральный банк Кыргызстана выдал их сравнительно немного. Однако даже осторожная политика не предотвратила возникновения проблем с новыми банками подобных тем, какие имели место в Грузии и на Украине.

⁴ Проблемы структурных преобразований банковского сектора Кыргызской Республики см. в: «Банковский вестник», № 6, 1995, с. 2-5.

Условием проведения независимой денежной политики является наличие собственной валюты. А являвшиеся формально независимыми республики оставались в общей валютной системе с Россией, что не только ограничивало их возможности в области осуществления собственной макроэкономической политики, но также порождало кризисные явления. Во-первых, по причине того, что введенные Центробанком России ограничения поставок рублевых банкнот в государства бывшего СССР вызвали недостаток денег в финансовом обороте этих государств. Во-вторых, различный темп рыночных реформ, в основном, освобождения цен, привел к оттоку товаров в Россию. Таким образом, российский рубль вызвал импорт инфляции из России в эти государства и одновременный перевод денежных средств в другие государства рублевой зоны.

Во избежание негативных последствий функционирования в рублевой зоне, Украина, Грузия и Кыргызстан ввели собственную валюту. По сути, это была реакция на сложившуюся ситуацию, а не сознательное стремление к тому, чтобы при помощи данного инструмента ограничить инфляцию, стабилизировать курс, а также снизить дефицит бюджета.

Таблица 4. Процесс введения национальных валют

Государство	Переходная валюта	Национальная валюта
Украина	ноябрь 1992 г. — карбованец	август 1996 г. — гривна
Грузия	апрель-август 1993 г. — купон	ноябрь 1995 г. — лари
Кыргызстан	—	май 1993 г. — сом

Источник: сравнительный анализ, проведенный автором на основании данных центральных банков Украины, Грузии и Кыргызстана.

Как следует из таблицы 4, в двух государствах введению национальной валюты предшествовало введение валюты переходного типа, функционировавшей в обороте параллельно с российским рублем. Переходная валюта компенсировала недостаток российских денег при финансировании бюджетных расходов и кредитных планов. По прошествии нескольких месяцев, в течение которых параллельно осуществлялся оборот обеими валютами, переходная валюта становилась — на основании постановления — единственным национальным средством платежа. Переходная валюта функционировала в течение нескольких лет. Стабилизация ее курса по отношению к иностранной валюте, а также ограничение инфляции являлись условием для введения в оборот национальной валюты. В Грузии лари на смену купону пришел через два года, а на Украине гривна заменила карбованец через четыре года.

4. Оздоровительная деятельность в банковском секторе в 1996-2000 гг.

Реформы, нацеленные на макроэкономическую стабилизацию, начались с изменений в денежной политике. Отдельные государства вводили собственную валюту, ограничивали инфляцию, стабилизировали курс, снижали дефицит бюджета. Успехи в данной области подчеркивали слабость банковского сектора и делали необходимыми дальнейшие действия, направленные на реструктуризацию. В процессе достижения макроэкономической стабилизации коммерческие банки лишились дешевого целевого кредита, получаемого из центральных банков. В значительной степени был также ограничен кредит на рефинансирование, который в течение определенного времени являлся основным источником их кредитной деятельности. Одновременно предоставленные ранее кредиты оказались, по большей части, потерянными кредитами. Данная проблема в первую очередь коснулась бывших крупных государственных банков, а также значительной части новых коммерческих банков.

Одновременно с усилением позиции центральных банков в результате осуществления стабилизационной политики укрепляли свои позиции органы банковского надзора. Им предстояло разрешить трудную задачу приведения в порядок ситуации в банковском секторе. Их действия заключались в повышении минимального уровня учредительского капитала, а также в разработке более строгих норм безопасности, обязательных для коммерческих банков. Постепенное введение международных стандартов финансового учета и проведение аудиторских проверок позволили выяснить ситуацию как во всем банковском секторе, так и в отдельных банках.

Скорость и способ разрешения подобных проблем, возникавших в банковском секторе, были различными в различных странах бывшего Советского Союза. Можно, однако, отметить определенную закономерность, а именно чем более трудной являлась экономическая ситуация данного государства, тем более радикальные меры предпринимались в целях приведения в порядок банковского сектора.

4.1. Изменения в банковском законодательстве

Исходные постановления начала 90-х годов были повторением на национальном уровне решений, принятых в последний период советских реформ. Как правило, они носили общий характер и оставляли место для различных толкований. Центральные банки подчинялись парламентам, денежно-кредитная по-

литика оставалась в компетенции законодательной власти, а представители администрации центральных банков в любой момент могли быть сняты с должности парламентом. В национальных постановлениях одновременно сохранялась возможность учреждения новых банков с различной формой собственности. Органы банковского надзора создавались с нуля, при этом они наделялись неясными полномочиями, носившими слишком общий характер.

В подобной ситуации необходимо было внести изменения в действующее законодательство. И подобных изменений было множество. Дело только в том, что они не затрагивали ключевые моменты, в результате чего можно было бы повысить автономию центрального банка и его ответственность за проводимую денежную политику. Многочисленные пересмотры носили частичный характер и диктовались текущими политическими и экономическими проблемами⁵. В свете вышесказанного можно сформулировать тезис о том, что одним из самых простых способов проведения более глубоких изменений в финансовом секторе является число целостных законов, принятых в период после обретения независимости.

Быстрее всего целостные изменения произошли в Грузии. Закон о центральном банке («О Национальном банке Грузии») были принят парламентом в июне 1995 года. Новый закон представлял собой модифицированную версию первоначального предложения МВФ. Он гарантировал независимость центрального банка, а также самостоятельность при разработке денежной политики. Данный статус был частично изменен при пересмотре этого закона в мае 1996 года. В феврале 1996 года был принят новый закон «О деятельности коммерческих банков». Он был подготовлен на основании представленных ранее предложений МВФ.

В Кыргызстане изменения банковского законодательства имели место в 1997 году. В июле 1997 года был принят закон «О центральном банке», закон «О банках и банковской деятельности», а также закон «О залогах». Изменения законодательства конца 90-х годов привнесли решения, основывавшиеся на принципах рыночной экономики, а также восполнили недостающие элементы предыдущих законов.

На Украине работа над новыми законами о центральном банке и банковской системе, занявшая несколько лет, начала приносить плоды в 1999 и 2000 годах. Подобный длительный процесс разработки и принятия нового закона обуславливался замедленным протеканием рыночных реформ, противоречивыми инте-

⁵ Их диктовала, например, необходимость формального изменения названий, введения национальной валюты, повышения минимума учредительного капитала, предоставление банкам возможности приобретения акций или паев в иных банках и т.п.

решениями различных политических и экономических группировок, получавших свое отражение в Верховном Совете. Данная ситуация являлась классическим примером создания препятствий на пути внедрения решений, ориентированных на рыночную экономику. В особенности это касалось изменения положения центрального банка.

После шести лет обсуждений весной 1999 Верховный Совет принял новый закон о центральном банке Украины. В нем содержится множество решений, представлявших ранее администрацией центрального банка и международными финансовыми организациями, которые, прежде всего, касаются автономии центрального банка. На заседаниях парламента эти предложения встречали сопротивление, целью которого было сохранение контроля Верховного Совета над центральным банком. В конечном итоге было принято компромиссное решение, которое должно было удовлетворить обе стороны. 20 апреля 1999 закон был подписан президентом Украины. Закон продолжал оставаться предметом многочисленных споров, что привело к его троекратному пересмотру в течение следующего года. Самые важные изменения были внесены в закон в июле 2000 года.

Очередной закон, укрепивший правовой фундамент банковской системы на Украине, был принят в декабре 2000 года и назывался «О банках и банковской деятельности». Этот значительный по своим размерам закон, который разрабатывался в течение нескольких лет, содержит постановления, типичные для банковского законодательства развитых рыночных систем. Решения, отраженные в законе, как правило, уже были ранее сформулированы департаментом банковского надзора в форме распоряжений центрального банка Украины. Однако тот факт, что их статус был ниже статуса носившего общий характер действовавшего закона 1991 года, привел к ряду проблем при их реализации и соблюдении.

В целом направление изменений в новых законах было одним и тем же. Они укрепляли позицию центрального банка в его отношениях с парламентом и правительством. В качестве одной из главных целей центрального банка определялось стремление к стабилизации цен. Расширялись полномочия центрального банка при определении денежно-кредитной политики. В Кыргызстане это задание являлось исключительной прерогативой центрального банка. В Грузии и на Украине обязательства по определению денежной политики были поделены между парламентом, Советом центрального банка и центральным банком. На центральные банки возлагалась ответственность по поддержанию экономической политики правительства, при условии, что это не противоречит их основным функциям. В законах расширялись и укреплялись задачи банковского надзора. Были также повышены требования по отношению к коммерческим банкам.

4.2. Деятельность банковского надзора

В каждом из исследованных государств органы банковского надзора были созданы в первой половине 90-х годов, но в течение длительного времени они не могли эффективно выполнять свои функции. Прежде всего они занялись разработкой новых принципов лицензирования коммерческих банков. Новые инструкции были очень похожими. Во-первых, был в значительной степени повышен минимальный уровень учредительского капитала для новых банковских субъектов. Было также решено, что источником учредительского капитала могут быть лишь денежные средства пайщиков, внесенные в отечественной валюте. Источником его не могут являться бюджетные средства, кредиты или займы. В его состав не может входить стоимость основных средств, привнесенных учредителями. Кроме того, требовалось представление документации, подтверждавшей финансовую ситуацию учредителей, квалификации кандидатов в правление банка, соответствующие материальные условия (здание). В дополнение, необходимым стало представление проекта устава, обоснования целесообразности учреждения нового банковского субъекта, а также бизнес-плана и прогноза деятельности.

Более строгие условия учреждения новых банков привели к тому, что на Украине, в Грузии и в Кыргызстане значительно уменьшилось число выдаваемых лицензий. В дальнейшем были предприняты действия, направленные на снижение числа действующих коммерческих банков.

Таблица 5. Число действовавших на Украине, в Грузии и в Кыргызстане коммерческих банков во второй половине 90-х годов

Государство	1996	1997	1998	1999	2000
Украина	188	189	178	168	153
Грузия	61	52	42	37	30
Кыргызстан	19	21	23	24	22

Источник: сравнительный анализ, проведенный автором на основании материалов органов банковского надзора Украины, Грузии и Кыргызстана.

Главным инструментом, использованным банковским надзором с целью ликвидации небольших банковских субъектов, было повышение минимального размера учредительного капитала. Минимум, являвшийся обязательным в начале 90-х годов, значительно снизился в результате процессов инфляции и гиперинфляции.

Вначале минимальный учредительный капитал банка в Грузии равнялся 500 миллионам купонов, что соответствовало 700 тысячам долларов. В результате прогрессирующей гиперинфляции данная сумма снизилась до 500 долларов

(обменный курс одного доллара на один грузинский купон в конце 1994 года равнялся 1:5,5 миллиона). В половине ликвидированных позднее банков учредительский капитал равнялся в среднем 5 тыс. долл. США.

В начале 90-х годов на Украине был обязательным уровень учредительного капитала, установленный еще в Советском Союзе, равнявшийся 5 миллионам рублей. Параллельно с растущей инфляцией и введением карбованцев данный минимум увеличился с 50 миллионов карбованцев в середине 1992 года до 500 миллионов в конце того же года. Предпринимались попытки сохранить определенный в национальной валюте минимум, равнявшийся 500 тысячам долл. США. Однако в результате инфляции в 1993 году этот минимум снизился до 100 тысяч долларов. В июле 1993 года центральный банк Украины повысил уровень капитала для банков, имевших лицензию на операции в отечественной валюте, до 2 миллиардов карбованцев, в для банков с лицензией на операции в иностранной валюте — до 4 миллиардов карбованцев. Все эти банки должны были начать функционировать в соответствии с новыми требованиями с начала 1994 года. На практике, однако, существовавшим банкам было разрешено продолжить свою деятельность, хотя они имели гораздо более низкий капитал.

Учредительные капиталы, внесенные в национальной валюте в банках, которые получили лицензии раньше, резко обесценились. В пересчете на доллары США, минимальный капитал для банков с лицензией на деятельность в стране, полученной в 1992 году, равнялся примерно 3 тыс. долл. США в 1994 году.

В Кыргызстане минимальный учредительный капитал был повышен одновременно с введением собственной валюты в 1993 году до уровня 1 миллиона сомов. Это превышало в несколько раз лимит, который в то время был обязательным в России. В дальнейшем, в связи с обесцениванием национальной валюты, с января 1994 года центральный банк повысил требования по отношению к учредительному капиталу до 5 миллионов сомов (около 500 тысяч долл. США). На действовавшие коммерческие банки было наложено обязательство по увеличению учредительных капиталов до требуемого минимума. Однако, на практике, до середины 90-х годов капитал большинства их них был ниже данного минимума (от 1 до 3 млн. сомов, т.е. 100-300 тыс. долл. США).

Одновременно с приостановлением инфляционных процессов парламенты или центральные банки этих трех государств ввели график роста учредительного капитала. Одновременно выносилось предупреждение о том, что при несоблюдении банком обязывавших норм он будет ликвидирован.

В конце 1994 года на Украине администрация центрального банка опубликовала распоряжение об обязательстве увеличения учредительных капиталов до минимального уровня 100 тысяч экю (срок выполнения до мая 1995 года). Не-

выполнение данного распоряжения банками привело к очередному пересмотру в феврале 1996 года закона «О банках и банковской деятельности», в котором было записано обязательство о систематическом повышении учредительных капиталов банков. Первый уровень равнялся 100 тысячам экю. Банки, не подчинившиеся данному требованию до середины 1996 года, должны были быть ликвидированы. Второй порог минимальной величины учредительного капитала равнялся 250 тысячам экю. Данное требование должно было быть выполнено до конца сентября 1996 года.

В рамках этого же пересмотра, 22 февраля 1996 года, Верховный Совет Украины принял постановление о последующем систематическом увеличении уставных фондов коммерческих банков. Принятая Советом программа их увеличения была вписана Правлением центрального банка Украины в Инструкцию № 10, определяющую принципы регулирования и анализ деятельности коммерческих банков. В инструкции содержались основополагающие нормы, которые должны были быть обязательными для банков. Первое место среди них занимала **минимальная величина уставного фонда**. В новом банке он должен был равняться 1 миллиону экю. На действовавшие коммерческие банки было возложено обязательство повысить свои уставные фонды, соблюдая следующий график:

- до 1 января 1997 года до уровня 500 тысяч экю;
- до 1 июня 1997 года до уровня 750 тысяч экю;
- до 1 января 1998 года до уровня 1 миллиона экю.

Предполагалось, что если банк не восполнит учредительный капитал, доведя его до требуемого минимума до начала 1998 года, то центральный банк Украины отзовет его лицензию на банковскую деятельность.

В этой же инструкции вводилась минимальная величина уставного фонда для банков с участием иностранного капитала, не превышающим 50%, которая равнялась 3 миллионам экю. Для банков с преобладающим участием иностранного капитала (от 51% до 100%) она должна была равняться 5 миллионам экю.

В Грузии вопросом увеличения учредительного капитала занялись лишь в 1996 году. В середине 1996 года минимальный уровень капитала был повышен до 100 тысяч долл. США. Одновременно на коммерческие банки было наложено обязательство раз в квартал повышать данный предел таким образом, чтобы в середине 1998 года учредительный капитал, как минимум, равнялся 500 тысячам долл. США. В декабре 1996 года центральный банк Грузии принял решение о дальнейшем постоянном росте этих капиталов до конца 2000 года. Предполагалось, что в конечном итоге минимальная величина учредительного капитала будет равняться 5 миллионам лари (что в тот момент соответствовало 3,8 мил-

лиона долл. США при курсе 1,3 лари за один доллар). Данное распоряжение предполагало следующий график повышения учредительных капиталов:

- до 31 декабря 1998 г. — не менее, чем на 1 миллион лари;
- до 31 декабря 1999 г. — не менее, чем на 3 миллиона лари;
- до 31 декабря 2000 г. — не менее, чем на 4 миллиона лари;
- до 31 декабря 2001 г. — не менее, чем на 5 миллионов лари.

В Кыргызстане с весны 1994 года минимальный учредительный капитал банков с отечественным капиталом равнялся 5 миллионам сомов (около 500 тысяч долл. США), а банков с иностранным капиталом (более 20% участия) — 1 миллиону долл. США. Однако уже летом 1994 года этот минимальный порог был повышен до 10 миллионов для банков с отечественным капиталом и 20 миллионов для банков с участием иностранного капитала. На действовавшие коммерческие банки было возложено обязательство увеличить свои капиталы до требуемого уровня до сентября 1996 года. В августе 1996 года из 15 действовавших коммерческих банков 5 не увеличило свой учредительный капитал до требуемого уровня. В сентябре 1996 года центральный банк Кыргызстана продлил срок выполнения данного требования до конца года. Банкам, учредительный капитал которых был ниже назначенного минимума, было запрещено принимать вклады до момента выполнения данного требования.

Одновременно центральный банк Кыргызстана с начала 1997 года обязал банки систематически повышать учредительный капитал. Банки с отечественным капиталом должны были увеличивать учредительный капитал на 5 миллионов сомов ежегодно. Таким образом, в 2000 году минимальный учредительный капитал банков, получивших лицензию до конца 1996 года, равнялся бы 30 миллионам сомов. В банках с участием иностранного капитала требуемый минимум должен был увеличиваться на 10 миллионов ежегодно, достигнув в 2000 году уровня 50 миллионов сомов. Новые банки, получившие лицензию после вхождения в действие данного распоряжения, должны были повышать свой учредительный капитал на 10 миллионов сомов ежегодно. Небольшие банки, а также те банки, которым бы не удалось следовать графику восполнения своего капитала, должны были быть ликвидированы или объединиться в более крупные финансовые субъекты.

Одновременно с описанными выше мерами банковский надзор в трех странах начал разрабатывать **нормы безопасности**, обязательные для коммерческих банков. В целом, направление проводимых изменений было аналогичным. На Украине вошла в действие в декабре 1996 года инструкция центрального банка Украины № 10 о нормах безопасности. В ней содержалась 21 норма, обязательная для коммерческих банков. Введенные нормы можно разделить на че-

тыре группы: предписания, касавшиеся капитала и платежеспособности (5 показателей), ликвидности (3 показателя), кредитного риска и капиталовложений (7 показателей), открытых валютных позиций (6 показателей).

В Кыргызстане в 1992-1996 годах обязательными являлись четыре норматива, относившиеся к качеству активов банков, безопасности кредитного портфеля, ликвидности банка, а также валютному риску. В 1996 и 1997 годах обязательные нормы были выделены каждая в отдельную инструкцию.

В Грузии новые формы безопасности были введены в мае 1996 года. Они состояли из двух групп: обязательных и ориентировочных. К обязательным относились показатели, определявшие пропорцию капитала банков по отношению к их активам, предписания, регулировавшие кредитную деятельность и диверсификацию вкладов, а также поддержание ликвидности. Наряду с 9 обязательными нормами безопасности были введены дополнительно 3 ориентировочных показателя, определявшие пропорцию активов и пассивов банка. Действующие в Грузии нормы безопасности носили наиболее ограничительный характер по сравнению с двумя другими описываемыми нами государствами.

Различное количество и подробность норм, которые должны соблюдаться коммерческими банками в описываемых государствах, не свидетельствуют о качестве осуществляемого надзора. Влияние на него оказали распространенные принципы отчетности, а также дополнительные разрешения на несоблюдение данных норм, предоставляемые центральными банками.

Международные принципы финансового учета начали вводиться в центральные банки и банковский сектор в середине 90-х годов. В начале IAS (*International Accounting Standards*) вводились в центральном банке. В дальнейшем выбиралась группа хороших банков, которые в рамках пробной программы начинали проводить двойной учет: на основании местных и международных норм. В конечном итоге, назначался срок, до истечения которого IAS должны были быть введены во всех банках. Сроки эти, однако, систематически продлевались и, в конечном итоге, новый способ учета охватил всю банковскую систему в целом лишь под конец 90-х годов или в 2000 году.

До этого момента отчетность, поступавшая в органы банковского надзора, не отражала полностью ситуации в секторе. По этой причине банковский надзор поощрял проведение аудиторских проверок в коммерческих банках известными иностранными фирмами. Провести подобные проверки, как правило, соглашались новые и одновременно более сильные частные банки, которые рассматривали аудиторскую проверку как средство укрепления своей позиции на рынке. Банки меньшего размера, независимо от своей фактической ситуации, не проводили подобных аудиторских проверок по причине их высокой стоимо-

сти. В свою очередь, бывшие государственные банки были против независимого контроля, поскольку качество их кредитных портфелей было неудовлетворительным.

Независимо от применявшейся системы отчетности, коммерческим банкам не так просто было соблюдать введенные нормы безопасности. Примером этого является **проблема концентрации кредитов**.

Проблемы при диверсификации кредитного риска в странах, участвующих в процессе трансформации, связаны с ролью, которую играют крупные бывшие государственные банки, а также с генезисом возникновения части новых коммерческих банков. Крупные государственные банки (или бывшие государственные банки) участвовали и до настоящего момента участвуют в кредитовании правительственных программ. Нередко рекомендованный правительством или парламентом кредит с самого начала превышал действовавшие нормы. Кроме того, данные кредиты не погашались и камнем лежали в кредитных портфелях банков. Кроме того, новые банки не всегда могли соблюдать данную норму, поскольку многие из них были созданы группами фирм, которые стали их пайщиками. Целью их создания было финансирование данной группы предприятий или отрасли. В подобной ситуации для этих банков становится проблематичным соблюдение норматива о максимальном кредите для группы связанных между собой предприятий, а также установленных границах кредитования инсайдеров. Подобная ситуация сложилась на Украине, в Грузии, а также в Кыргызстане. По этой причине во второй половине 90-годов был введен график достижения соблюдения норм безопасности по концентрации кредитов (в особенности для инсайдеров), охвативший несколько лет.

5. Оздоровительные программы в секторе новых коммерческих банков

5.1. Программа сертификации коммерческих банков в Грузии

После остановки инфляции и удержания на стабильном уровне курса грузинской валюты (купона, а в дальнейшем лари) по отношению к доллару, возможности действия небольших и крупных коммерческих банков были в значительной степени ограничены. Сокращение кредита на рефинансирование центрального банка Грузии, небольшие учредительные капиталы и внесенные вклады, а также высокой риск проведения собственной кредитной деятельности

привели к тому, что банки перестали действовать активно. Их поведение и ситуация «охлаждения» в банковском секторе усугублялись также вследствие недостаточной квалификации сотрудников, а также их неумения действовать в условиях зарождающейся рыночной экономики.

В подобной ситуации самой радикальной мерой центрального банка Грузии была проводившаяся с марта 1996 до конца первого квартала 1997 года программа **сертификации коммерческих банков**. По сути своей это была программа нового лицензирования существующих банков. Целью ее были не только ликвидация небольших и слабых банковских субъектов, но также поощрение их к разработке планов деятельности стратегического характера. Данная мера была продиктована необходимостью преодоления пассивности банков, которые, как правило, не реагировали на изменения в условиях осуществления хозяйственной деятельности, а также на введение ограничительных норм безопасности. Независимо от обязательных резервов, они хранили значительные суммы своих средств на корреспондентских счетах в центральном банке Грузии. Фактически остановилась кредитная деятельность, а банки не стремились к привлечению вкладов. В них господствовали старые организационные структуры, не способствовавшие одновременно активной и осторожной политике развития. Одними из наиболее часто встречающихся проблем организационного и функционального характера являлись отсутствие разграничения полномочий управленческих органов банка, функциональной связи и подчинения отдельных ячеек банка, отсутствие органа внутренней аудиторской проверки и т.п. Чтобы заставить банки провести изменения в своих организационных структурах (уставах), а также разработать стратегию действия рыночного характера, недостаточно было выполнения норм безопасности.

Проведение программы сертификации сводилось к возложению на банк обязательства по разработке и представлению в органы банковского надзора центрального банка Грузии бизнес-плана на три года. В программе действия должны были быть учтены, в том частности, планы прироста собственных капиталов, планы по балансу, управлению ликвидностью, операционной деятельности, кредитных процедурах, внутренней аудиторской проверке, организации банка и т.п. В целом до конца первого квартала 1997 года свои бизнес-планы представили 130 коммерческих банков. Созданная в рамках банковского надзора центрального банка Грузии специальная комиссия провела анализ представленных планов на ближайший год и в дальнейшем провела встречи с правлением банков. На основании этого комиссия могла принять положительное или отрицательное решение. Положительное решение означало продление лицензии на банковскую деятельность. Отрицательное решение могло означать ликвидацию

лицензии или предложение представить следующий бизнес-план, в котором бы были учтены рекомендации комиссии. Отрицательная оценка второго бизнес-плана означала для банка три возможности: самоликвидацию, объединение с другим банком или отзыв лицензии центральным банком Грузии.

В целом, с начала 1995 года, когда в Грузии действовало 230 банков, до середины 1997 года было ликвидировано 180 банковских субъектов. Это означает, что в течение двух с половиной лет перестало существовать 80% зарегистрированных ранее банковских субъектов. Это беспрецедентный результат в масштабе всего бывшего СССР. На практике около 70% ликвидированных банков закончило свою деятельность в результате отзыва их лицензии центральным банком. Около 13% выбрало путь самоликвидации, а 17% объединились с другим банком или были преобразованы в отделение другого банка.

Проведенное в 1995-1996 годах радикальное сокращение числа коммерческих банков не закончило консолидации всего сектора в Грузии. В 1997 году были ликвидированы еще 10 банков из тех 60, которые с положительным результатом прошли процесс сертификации год назад. Администрация центрального банка считает, что подтвержденные тогда лицензии не дают банкам гарантии на последующую деятельность в качестве финансового субъекта. Вводимая центральным банком Грузии программа систематического увеличения учредительных капиталов, а также последовательное соблюдение данной программы привели в последующие годы к дальнейшей ликвидации банков. В банковском надзоре господствует мнение, что в банковском секторе в целом важную роль играют лишь 12 банков. Неофициально говорится о том, что число банков будет сокращено до 20.

5.2. Программа постепенного оздоровления коммерческих банков на Украине

Во второй половине 90-х годов действия банковского надзора центрального банка Украины привели к постепенному уменьшению числа коммерческих банков. Однако упор делался, прежде всего, не на ликвидацию банковских субъектов, а на проведение оздоровительных действий по отношению к новым коммерческим банкам, в которых появились серьезные проблемы с ликвидностью. Во второй половине 90-х годов от 50 до 70 банков постоянно находились в так называемой системе «финансового оздоровления». Это означает, что от 25% до 30% коммерческих банков подлежали особому контролю банковского надзора.

Число банков, чья лицензия была отменена по причине невыполнения минимальных норм учредительного капитала, было, как правило, меньше, чем число банков, чей учредительный капитал не соответствовал требуемому мини-

муму. Центральный банк Украины проводил очень осторожную политику в отношении отзыва лицензий. НБУ соглашался на опоздания при внесении капитала, а также принимал во внимание точку зрения местных властей.

С другой стороны, банки, у которых по этой причине была отозвана лицензия, подвергались процедуре, которая не обязательно должна была заканчиваться ликвидацией банка. Согласно действовавшим предписаниям, при отмене лицензии правление банка и наблюдательный совет банка должны в течение 20 дней созвать общее собрание акционеров. Общее собрание должно принять решение о реорганизации или ликвидации банка. Программа реорганизации банков должна быть разработана в течение 45 дней, после чего ее должен одобрить банковский надзор. В случае, если акционеры не соберутся в установленные сроки или не примут решения о последующей судьбе банка, региональные отделы центрального банка в течение 10 дней должны подготовить материалы для головного офиса. На основании этой информации банковский надзор создает ликвидационную комиссию.

Создание ликвидационной комиссии на практике также еще не означает ликвидации банка. Данные комиссии зачастую продолжают заниматься поиском новых инвесторов и предпринимают меры по спасению данного банка.

5.3. Программа ликвидации части коммерческих банков в Кыргызстане

В Кыргызстане, в отличие от Украины, несмотря на сравнительно небольшое число действовавших новых коммерческих банков, во второй половине 90-х годов были предприняты радикальные меры, направленные на ликвидацию их части. В 1994 году были ликвидированы три коммерческих банка (КБ Жиргал, КБ Урматбанк, АКБ Сатурн). В 1995 году процедура ликвидации охватила еще два банка (АКБ Адил и АК Кыргыздыйканбанк). Главной причиной их ликвидации была потеря на длительный срок ликвидности в связи с проводимой кредитной деятельностью. Эти банки, также как и другие банки, основывали свою кредитную деятельность на получении кредита на рефинансирование из центрального банка. В случае ликвидированных банков он составлял от 48% до 72% объема всей их кредитной деятельности. Предоставленные кредиты в большинстве случаев оказались потерянными. Таким образом, ликвидационные действия 1994-1995 годов охватили банки, которые проявили явную слабость или отсутствие профессионализма, а также были созданы в целях, отличных от целей, предусматриваемых в рамках традиционной банковской деятельности.

В 1996 году были ликвидированы еще 3 коммерческих банка (Хен-Фен, Ориент и Кыргыз-жер). Причины ликвидации этих банков отличались от причин ли-

ликвидации банков в предшествующие годы. Три последних банка являлись финансовыми организациями с контрольным или частичным участием иностранного капитала. В случае банка Хен-Фен иностранное участие составляло 100%, в банке Ориент — 70%, а в банке Кыргыз-жер — 97,5%. Эти банки не находились также в особо проблематичной ситуации. Немецко-киргизский банк Ориент даже входил в число лучших банков Кыргызстана. Почему же он был ликвидирован?

В качестве причины отмены лицензии центральный банк указал: «невыполнение рекомендаций центрального банка Кыргызстана, а также выявление компрометирующих фактов, касающихся пайщиков банка»⁶. Из публикаций в прессе следовало, что главный пайщик — немецкий гражданин киргизского или узбекского происхождения — обвинялся в совершении уголовных преступлений.

Гораздо более сложным было дело банка Хен-Фен. Он был создан в 1992 году на основании соглашения между двумя частными фирмами из Гонконга и правительством Кыргызстана. Причиной отзыва лицензии послужило выявление того, что представленные учредителями документы, на основании которых была выдана лицензия, оказались фальшивыми. Кроме того, оказалось, что фактический учредительский капитал банка равнялся 430 тысячам долл. США, а не 1 миллиону долл. США, как было заявлено. Происхождение этих денег не было также подтверждено соответствующей документацией. Контроль банковского надзора выявил, что главный пайщик финансировал при помощи кредитов из данного банка свои фирмы в степени, в значительной мере превышающей действующие нормы. Банк Хен-Фен не выполнял также и другие нормативы, определенные центральным банком Кыргызстана, в результате чего осенью 1995 года в нем была установлена временная администрация центрального банка. Окончательное решение об отзыве лицензии на банковскую деятельность было принято в мае 1996 года⁷.

В случае банка Кыргыз-жер лицензия была отменена в декабре 1996 года. В качестве причины центральный банк указал невыполнение нормы минимального учредительского капитала, нарушение данным банком других норм безопасности, установленных банковским надзором, а также потерю ликвидности.

Ликвидация данных трех банков с контрольным пакетом в руках иностранного капитала свидетельствует об «очищении» банковского сектора Кыргызстана от банков с иностранным капиталом сомнительного происхождения, а также

⁶ «Пресс-релиз Национального банка Кыргызской Республики», № 19, май 1996 г.

⁷ Там же.

банков, созданных такими финансовыми организациями, которые не были в состоянии следовать выдвигаемым требованиям.

В целом, если в начале 1996 года в Кыргызстане действовало 15 так называемых новых коммерческих банков, то в начале 1999 года их осталось только 10. В 1997 году было ликвидировано 5 банков, а в 1998 году — один банк. Их место заняли появившиеся в это же время 7 новых финансовых субъектов. Новые банки или финансовые организации были созданы иностранными банками или киргизскими государственными органами, распоряжавшимися имуществом банкротов (в особенности крупных государственных банков).

6. Программы по оздоровлению сектора крупных отраслевых банков

6.1. Действия банковского надзора по отношению к бывшим государственным банкам в Грузии

Первый этап преобразования бывших государственных банков в Грузии начал консолидацию трех из них: Сбербанка, Эксимбанка и Промстройбанка. Данная консолидация произошла по инициативе заинтересованных банков, без поддержки со стороны банковского надзора. В результате их объединения в начале 1995 года был создан один банк, который назывался Объединенный грузинский банк. После консолидации учредительный капитал нового банка равнялся примерно 6 миллионам долл. США. В последствии одним из крупных пайщиков этого банка стала немецкая фирма Martin Bauer, специализировавшаяся в сельском хозяйстве. Она получила максимальную допустимую по закону долю участия одного банковского владельца — 25% учредительного капитала. Данный крупнейший банк в Грузии получил во владение самую большую сеть отделов и филиалов.

Положение этого банка в момент его возникновения нельзя назвать благополучным. Как во всех бывших государственных банках, у него был — в результате проводимой ранее политики, а также резкой инфляции — отрицательный капитал и очень высокая доля потерянных или сомнительных кредитов в портфелях. Кроме того, ситуация различных банков, вошедших в состав этого банка, была различной. В относительно лучшей ситуации находился Промстройбанк, в котором частично изменилась клиентура: место бывших государственных промышленных предприятий заняли фирмы, действовавшие в частном секторе.

Счета Эксимбанка, занимавшегося ранее обслуживанием внешней торговли, были обременены иностранными кредитами, которые он обслуживал по распоряжению правительства. непогашенные кредиты, полученные правительством, а, в особенности, так называемый турецкий кредит (60 миллионов долл. США), оказывали значительное влияние на оценку его состояния. После изъятия данного кредита из кредитного портфеля банка его ситуация значительно улучшилась. В самой тяжелой ситуации находился сберегательный банк, поскольку собранные в нем вклады населения полностью обесценились. Их индексация превышает экономические возможности Грузии.

В середине 1996 года Эксимбанк под давлением центрального банка принял меры, направленные на улучшение его финансового состояния, а также проведение глубокой реструктуризации. В течение двух лет значительно сократилось число отделений и в середине 1997 года их число равнялось 35. В рамках проводимой реструктуризации планируется дальнейшее сокращение их числа.

Четвертый из бывших государственных банков — Жилсоцбанк — изменил название на Грузинский банк. Он был и остается вторым по величине учредительного капитала банком в Грузии. Также Объединенный грузинский банк в середине 1996 года заставили принять и начать осуществлять программу реструктуризации. В ее рамках было, в частности, сокращено число отделений с 60 до 30. Этот банк ищет стратегического инвестора. В данный момент проводятся переговоры с Европейским банком реконструкции и развития на тему приобретения им значительной части его паев.

В самой трудной ситуации продолжает оставаться Агропромбанк. В его кредитном портфеле находится самое большое число потерянных кредитов (приблизительно от 60% до 80%). В мае 1997 года центральный банк ввел в нем временную администрацию и начал реализовывать радикальную оздоровительную программу. Наряду с другими мерами, планируется закрытие 20 из 67 отделений банка, а также снижение ранга оставшихся отделений. По мнению центрального банка Грузии, этот банк не может быть ликвидирован. Против этого возражает правительство, которое указывает на то, что участие государства в данным банке является самым большим и равняется 30%, а также подчеркивает, что его специализация крайне необходима народному хозяйству Грузии.

Итак, в отношении бывших государственных банков применяется процедура, отличная от процедуры, применяемой по отношению к коммерческим банкам. По сути, эти банки заставляют провести реструктуризацию. В мае 1996 года с ними было подписано соглашение, в котором они обязались не увеличивать своих обязательств. Введенные ограничения сводились к запрету предоставле-

ния новых кредитов и привлечения новых вкладов. Данные ограничения должны были действовать до момента выполнения банками определенного графика улучшения своей финансовой ситуации, а также адаптации к новым действующим нормам безопасности. Подписанное соглашение обязывало банки также к продаже или закрытию своих отделений в случае, если бы они не следовали установленной реабилитационной программе. Во всех этих банках была проведена аудиторская проверка, а также параллельно их состояние оценивалось сотрудниками банковского надзора. На основании этого в середине 1997 года была проведена оценка выполнения реабилитационных программ. В случае двух банков (Объединенный грузинский банк и Грузинский банк) имевшие место изменения были оценены положительно. В июне 2001 года было принято решение о снятии ограничений с их деятельности. В отличие от этих двух банков, в Агропромбанке было введено временное правление. Временная администрация в данном банке функционировала до середины 1998 года. В июле 1998 года он получил право на самостоятельную деятельность.

Двухлетний период ограничения деятельности бывших государственных банков принес явные результаты. Перед этим в них концентрировались 70% активов сектора, а также 95% вкладов. После окончания деятельности временной администрации доля активов трех бывших государственных банков в секторе коммерческих банков снизилась примерно до 26%. Снизилась также доля хранящихся в них вкладов — до 27%⁸. Можно утверждать, что масса бывших государственных банков в секторе в целом в значительной степени снизилась.

В период, когда деятельность бывших государственных банков в Грузии подвергалась значительным ограничениям, быстро развилась группа из нескольких частных банков, которые прошли процесс сертификации ранее. К наиболее экспансивным банкам относились: Абсолютбанк, Тибилкредитбанк, Российский кредит — Царту, Тибилкомбанк, Тибилинтербанк, ТВС-банк, Интеллектбанки, а также Сакартвелос Посто Банки. По данным газеты «Банки-плюс», вышеперечисленные банки сосредоточили в своих руках более 40% активов всего банковского сектора.

6.2. Ликвидация крупных коммерческих банков в Кыргызстане

В Кыргызстане четыре из двенадцати банков являлись финансовыми организациями, возникшими еще при прежней системе (Эльбанк, Агропромбанк, Промстройбанк, а также АКБ Кыргызстан). В конце 1995 года три из них были отнесены к группе банков с отрицательным капиталом, не соблюдавшим уста-

⁸ Данные отдела банковского надзора НБГ.

новленные экономические нормативы. В их кредитном портфеле содержалось более 50% кредитов, классифицированных в качестве сомнительных и потерянных. Бремя плохих задолженностей в портфелях крупных банков, а также их общая ситуация оказывали значительное влияние на общее состояние банковской системы. Ключом к исправлению ситуации было радикальное разрешение проблем, накопившихся в этих нескольких банках. Два из четырех банков были ликвидированы (Эльбанк и Агропромбанк).

Решение о ликвидации Эльбанка (сберегательного банка) было принято в феврале 1996 года. Это был первый случай ликвидации на территории бывшего СССР государственного банка, занимавшегося накоплением сбережений населения. Ситуация этого банка была трудной с самого начала. У него был низкий учредительный капитал, равнявшийся 2,7 миллиона сомов (данные на конец 1995 года). Данная сумма была в четыре раза ниже, чем равнявшийся 10 миллионам сомов минимум уставного фонда коммерческого банка, который должен был войти в силу от 1 сентября 1996 года. Кроме того, в данном банке было 49 отделений и по своей величине он был вторым банком на территории Кыргызстана. Его опережал только Агропромбанк, в котором было 50 отделений.

В качестве причины ликвидации Эльбанка центральный банк назвал очень плохую ситуацию банка. Вина за такое положение вещей возлагалась на администрацию банка. В своих действиях она превышала полномочия, предусмотренные уставом банка. При проведении операций с участием активов собранные средства не размещались исключительно на рынке государственных ценных бумаг. Значительная их часть была отправлена на межбанковский рынок, где они использовались, в том числе, для предоставления ссуд банкам, находившимся в трудной ситуации. Некоторые из этих банков были впоследствии ликвидированы. Эльбанк предоставлял также кредиты под низкие проценты экономическим субъектам, понеся в результате этого значительный урон. Кроме того, бóльшая часть предоставленных подобным образом кредитов оказалась в конечном итоге потерянными кредитами.

Администрация банка проводила также рискованную политику привлечения вкладов, применяя высокие процентные ставки по вкладам. В период снижения инфляции в 1994 году процентные ставки достигали 250% в год. Таким способом банк сконцентрировал значительную часть сбережений населения в период, когда остальные банки более быстро приспособились к снижавшемуся темпу инфляции. Данную политику банк продолжал также в последний год своей деятельности. Во втором и третьем кварталах того года, вслед за снижением инфляции, процентные ставки во всех банках, кроме сберегательного банка, снижались. В подобной ситуации было принято решение о том, что более эффек-

тивной будет ликвидация банка, а не, например, смена руководства и прочие способы оказания давления на внутренние изменения политики банка.

При ликвидации банка возникла проблема возврата сбережений физических лиц. Сберегательный банк был единственным банком в Кыргызстане, на собранные в котором средства распространялись гарантии правительства. Формально данные гарантии относились только к средствам, накопленным в нем до 11 декабря 1992 года, т.е. до момента, когда он повторно начал осуществлять свою деятельность (после периода, когда его деятельность была временно приостановлена в результате «замораживания» собранных в нем сбережений советскими сберкассами). Однако государственный статус банка обязывал правительство и центральный банк к тому, чтобы они взяли на себя ответственность за вклады населения, внесенные в этот банк после указанного срока. В момент ликвидации банка сумма его обязательств по отношению к физическим лицам равнялась 122 миллион сомов. В начале 1996 года были разработаны принципы, величина и очередность возврата вкладов. Временная администрация, введенная в сберегательном банке центральным банком, развернула деятельность, направленную на возвращение предоставленных кредитов на межбанковском рынке и от экономических субъектов. Полученных средств не хватило, однако, на обещанный возврат сбережений и центральный банк был вынужден выделить специальные резервы (50 миллионов сомов).

О том, что в банковском секторе Кыргызстана была начата глубокая реорганизация сектора, свидетельствует принятое в июне 1996 года решения о ликвидации Агропромбанка, второго по величине банка, в котором сохранились контрольные паи государства (54%). Данный банк функционировал как финансовая организация, обслуживающая сельское хозяйство. Ужасное состояние колхозов и совхозов, а также политика создания небольших фермерских хозяйств на базе коллективных хозяйств, прежние долги которых не погашались, отрицательно повлияла на его ситуацию. В Агропромбанке было большое число отделений (50), а также небольшой учредительский капитал, равнявшийся 15 миллион сомов. В течение нескольких лет своей деятельности он предоставлял кредиты на основании разработанных централизованным образом планов. В момент принятия решения о его ликвидации сумма этих кредитов равнялась 1,5 миллиардам сомов. По большей части (по данным аудиторской проверки, в 90%) они классифицировались как сомнительные или потерянные кредиты. Первоначально рассматривалась концепция изъятия из портфеля банка «плохих» задолженностей и их передача специальному Агентству, созданному при Министерстве финансов. В результате этого Агропромбанк, освободившись от бремени потерянных кредитов, мог бы продолжать свою деятельность. На

окончательное решение о его ликвидации, принятое центральным банком Кыргызстана, повлияла оценка администрации этого банка. Администрация банка, как было заявлено, была настолько слабой, что даже после проведения такой операции не смогла бы улучшить функционирование банка.

Ликвидация двух из четырех крупных банков была прецедентом, невиданным ранее в постсоветских государствах. В отношении двух остальных крупных банков — АКБ Кыргызстан и Промстройбанка — центральный банк определил сроки исправления их финансовой ситуации, а именно, до конца марта 1997 года. В начале 1997 года в центральном банке считалось, что Промстройбанк сможет выйти из кризисной ситуации, в то время как АКБ Кыргызстан находился на грани банкротства. В 1998 году оба бывших государственных банка смогли выполнить требования надзора и продолжили свою деятельность на финансовом рынке.

6.3. Прекращение деятельности на Украине

В отличие от Грузии и Кыргызстана, на Украине не предпринимались радикальные меры по отношению к банкам, остававшимся во владении государства (Ощадбанк и Эксим банк), а также бывшим государственным банкам (Проминвест, Банк Украина, Укрсоцбанк). В 1995 году появились три проекта осуществления изменений в этих банках. Первый проект, предлагавшийся международными организациями, предлагал разбить их структуру на 25 региональных банковских субъектов. Эта идея соответствовала концепции *new entry*, пропагандируемой в то время Всемирным банком. Однако данная идея не была одобрена.

В этой ситуации на основании декрета президента, изданного в середине 1995 года, было решено провести повторную оценку имущества, внесенного государством в эти банки. Целью этих действий было увеличение участия государства в этих банках до 35% уставного капитала банка, а также обретение подобным образом решающей роли при оказании влияния на его деятельность. Трудности при попытках переоценки стоимости имущества (а также иски, внесенные этими банками в суды) привели к тому, что реализация данного плана была прекращена. После этого появились предложения по проведению повторной национализации этих банков.

Осуществление последнего проекта могло оказаться небезопасным в свете дальнейших имущественных изменений на Украине. Фактическое отсутствие действий при реструктуризации крупных банков можно объяснять значительной «политизацией» темы, а также их ролью в системе реализации правительственных программ. Эти банки фактически находились под охраной правительства, поскольку они обслуживали все правительственные и одобренные парламентом

кредиты. Кроме того, они обслуживали многие бюджетные фонды. В результате этого, пять крупнейших банков сосредоточило у себя половину активов всего банковского сектора. До конца 1998 года банковский надзор мог оказывать только ограниченное влияние на их деятельность. Только в прошлом году, в результате давления со стороны Всемирного банка и МВФ, власти согласились на проведения в них аудиторских проверок известными аудиторскими фирмами. Результаты этих проверок подтвердили мнение о том, что крупные коммерческие банки находятся в плохой ситуации. По данным банковского надзора, относящимся к нарушениям действующих нормативов, из всех банков больше всех нормативов (16) нарушил Банк Украина. На третьем месте в этом списке находится второй крупный банк, находящийся во владении государства — Сберегательный банк (12 нарушений). Анализ финансовых результатов коммерческих банков за 1999 и 2000 года выявил снижение доходов и увеличение расходов. В 1999 году чистые доходы коммерческих банков равнялись 513 миллионам гривен. В 2000 году они, по сравнению с предыдущим годом, снизились на 97% и равнялись 16,3 млн. гривен. 13 банков (в том числе крупные отраслевые банки) закончили год с общей суммой убытков, равнявшейся 506 миллионам гривен. В результате этого банковский надзор принял в середине 2001 года решение о ликвидации Банка Украина.

7. Влияние российского кризиса на экономику и банковские сектора описываемых государств

7.1. Грузия

Позитивные тенденции развития экономики имели место в Грузии до начала российского кризиса. В середине 1998 года прирост ВВП составил 6%. При общем отрицательном сальдо внешней торговли рос экспорт, а курс лари был стабильным. Цели по снижению инфляции были выполнены. Важным отрицательным макроэкономическим фактором была слабость налоговой политики. Доходы бюджета по налогам и пошлинам, полученные до начала августа 1998 года, были ниже запланированных на 65 миллионов лари.

Кризис в России начал постепенно оказывать влияние на грузинскую экономику. В начале сентября 1998 года курс лари в обменных пунктах подскочил с 1,38 до 1,70 лари за 1 долл. США. Чтобы избежать паники, президент Э. Шеварднадзе заявил 7 сентября 1998 года, что лари является стабильной ва-

лютой и нет причин для снижения ее стоимости. Одновременно центральный банк начал интервенцию на валютном рынке. На рубеже сентября и октября официальный курс центрального банка Грузии равнялся 1,369 лари/долл.

Тем не менее по прошествии двух месяцев макроэкономическая ситуация начала ухудшаться. В это время влияние российского кризиса на грузинскую экономику сводилось к приросту импорта и уменьшению экспорта. В период с января до июля месячный импорт из России в среднем равнялся 9,5 миллионам долл. США. А в последующих месяцах импорт возрастал в среднем на 67%, достигнув 15,9 миллиона долл. США. Прирост импорта сопровождался резким снижением экспорта. Если в первой половине 1998 года средний месячный экспорт в Россию равнялся примерно 5,5 миллиона долл. США, то в последующих месяцах он снизился до 2,8 млн., в октябре достигнув 1,1 миллиона. В масштабе всего года экспорт снизился на 20%, увеличивая отрицательное сальдо в иностранной торговле. Это привело к ограничению производства, в особенности в секторах, занимавшихся производством товаров для российского рынка. В общем, российский кризис и его непосредственное влияние на сальдо иностранной торговли наслонились на кризис бюджета, вызванный снизившимися доходами от налогов. Прирост ВВП в первой половине года снизился на 1-2%, а годовая инфляция в декабре равнялась 12%.

Центральный банк проводил последовательную жесткую денежную политику, запланированную в 1998 году. Главной целью его действий было создание условий для поддержки экономического роста. С этой целью проводилась политика ограничения прироста инфляции и поддержания стабильности курса лари. Однако налоговый кризис, а также отрицательное сальдо иностранной торговли оказались препятствием на пути осуществления поставленных целей. Обе эти причины вызвали рост спроса на иностранную валюту.

Чтобы противостоять снижению курса лари, центральный банк с сентября по ноябрь осуществлял интервенцию на валютном рынке на сумму, превышавшую 51 миллион долл. США. Данная сумма равнялась половине валютных резервов. За это время курс лари упал с 1,3 до 1,74 лари/долл.

Сторонники подобных мер утверждали, что постепенное изменение курса спасло банковскую систему. Последствия валютного риска были ограничены, и, следовательно, предотвращено массовое изъятие вкладов. При прекращении интервенций центральным банком Грузии в начале декабря валютный курс подскочил с 1,73 до 2,0 лари/долл., а потом снизился до 1,9 лари/долл. Однако оценка эффективности этих действий не является однозначной. Противники подобных мер обращали внимание на то, что они привели к потере половины валютных резервов центрального банка Грузии. По их мнению, удар российского

кризиса был ослаблен в результате значительной долларизации экономики. Кроме того, грузинский банковский сектор был слабо связан с банковским сектором России. В дополнение, от начала 1998 года банковский надзор НБГ рекомендовал грузинским банкам закрывать корреспондентские счета в российских банках. В то же время, кризис способствовал выявлению реальной экономической ситуации, а также ухудшил качество банковских активов. Банки в основном предоставляли кредиты на финансирование торговых операций под очень высокие проценты (45-50% годовых). В результате этого был значительным прирост кредитов, классифицированных как сомнительные и потерянные кредиты. С другой стороны, от августа до конца 1998 года значительно снизились вклады. В начале сентября 1998 года вклады в банках равнялись 170 миллионам лари, а в декабре они уменьшились до 133 миллионов лари. Данная ситуация объяснялась обесцениванием лари, уменьшением денежных переводов от грузин, проживавших на территории России, а также финансированием дешевого российского импорта. Сохранялась характерная структура вкладов, 2/3 которых хранилось в иностранной валюте, а 1/3 в национальной валюте.

В последние месяцы 1998 года банковский надзор усилил контроль над 10 крупнейшими банками. Был введен ежедневный мониторинг, изменены формы отчетности, часто формулировались рекомендации для правлений банков. 12 банкам было предложено подписать меморандум об условиях потенциальной помощи со стороны центрального банка. Данный меморандум был подписан 8 банками, из которых 2 впоследствии воспользовались кредитами, предлагаемыми центральным банком Грузии.

Вне связи с российским кризисом банковский надзор продолжал действия по реструктуризации банковского сектора. Ликвидировались лицензии банков, которым не удалось увеличивать учредительный капитал в соответствии с принятыми ранее графиками и которые нарушали действовавшие нормы безопасности. В результате этого были отозваны лицензии у 10 банков.

Решительная политика по отношению к коммерческим банкам была продолжена в 1999 году. Строго соблюдались сроки прироста учредительных капиталов, а также нормы безопасности. В результате лицензий лишились еще 10 банков. В то же время начали свою деятельность три новых банка с участием иностранного капитала. Таким образом, до конца 1999 года число коммерческих банков уменьшилось до 36. Деятельность банковского надзора, направленная на ликвидацию банков, не выполнявших выдвигаемых критериев, была продолжена в 2000 году. В начале 2001 года в Грузии функционировало уже только 30 коммерческих банков.

7.2. Кыргызстан

Прогнозы по макроэкономической политике на 1998 год были достаточно осторожными. В 1997 году прирост ВВП составил 9,9%, а инфляция равнялась примерно 15%. Предполагалось, что в 1998 году инфляция не превысит 15%. Считалось, что прирост ВВП будет составлять около 3,6%. Однако российский кризис вызвал проблемы в бюджете, привел к снижению курса сома и ускорил темпы инфляции. В конце года инфляция равнялась 18,4%, а прирост ВВП составил 1,8%. Если при этом от прироста ВВП отнять прирост, относящийся к добыче золота, то прирост ВВП равнялся бы только 0,3%. Промышленное производство возросло за год на 4,5%, но, если не учитывать предприятий по добыче золота, то промышленное производство снизилось на 6%.

Российский кризис повлиял также на снижение экспорта Кыргызстана. Год в целом закончился снижением экспорта на 15% по сравнению с 1997 годом. Одновременно импорт увеличился на 17%.

Центральный банк, с целью снижения давления в сторону снижения курса сома, проводил валютные интервенции. В августе и сентябре валютные интервенции в сумме равнялись 18 миллионам долл. США. Тем не менее курс сома упал с 17 сомов за доллар в начале года до 26 сомов за доллар в конце года. В ноябре ситуация ухудшилась. Паника при продаже национальной валюты привела к дальнейшему снижению сома в течение одной недели еще на 16% (с 26 до 31 сома). Валютные интервенции и покупка государственных облигаций стабилизировали ситуацию на валютном рынке, и курс удерживался на уровне 30 сомов. В общем, валютные интервенции центрального банка Кыргызстана равнялись 46,5 миллионам долл. США.

В целом макроэкономическая ситуация в Кыргызстане ухудшилась, что было вызвано снижением курса, ускорением инфляции, снижением темпов прироста ВВП, ухудшением платежного баланса. Это привело к ухудшению ситуации в реальном секторе экономики. Проблемы, с которыми сталкивались многие фирмы, ухудшили условия погашения полученных кредитов. Таким образом, проблемы производственного сектора отразились на банковском секторе.

Ухудшилось качество кредитного портфеля и структуры активов банков в целом. Увеличилась доля краткосрочных обязательств. Финансовый кризис повлиял на ликвидность банковской системы. В подобной ситуации центральный банк начал предоставлять коммерческим банкам ломбардные и чрезвычайные кредиты. В 1998 году величина средств, потраченных в форме ломбардных кредитов, увеличилась в 15 раз по сравнению с предыдущим годом. Из общей суммы ломбардных кредитов 90% было предоставлено в последнем квартале 1998

года. Кроме того, в конце 1998 года центральный банк предоставил один чрезвычайный кредит с целью спасения важного для системы коммерческого банка. Результатом российского кризиса было также увеличение штрафов, выплачиваемых банками при несоблюдении действовавших норм (в частности, был повышен уровень обязательных резервов). Очень важным изменением было также введение в октябре 1998 года нового норматива безопасности, так называемого К5. Он касался максимального размера денежных средств, хранимых на корреспондентских счетах в банках других государств. Целью введения этого нового норматива было ограничение средств, которые кыргызские банки могли хранить на этих счетах, в результате чего снижался риск потенциальных убытков.

В 1999 году в Кыргызстане начался банковский кризис. Среди его основных причин называют влияние макроэкономической ситуации 1998 года, а также проблемы банковской системы, связанные с неэффективной кредитной политикой нескольких банков, неправильным мониторингом предоставленных кредитов, ошибочной политикой начисления процентных ставок и плохим качеством управления, а также с преступной деятельностью правлений некоторых банков. Описание этого кризиса приводится в отдельном разделе.

7.3. Украина

Российский кризис повлиял на Украину еще в период снижения ВВП. В 1998 году ВВП снизился на 1,7%. В результате кризиса ВВП в 1999 году снизился еще на 1,4%. Экономический рост на Украине был отмечен только в 2000 году. Российский кризис повлиял на быстрое и значительное обесценивание гривны. Данный процесс начался уже весной 1998 года. Это было связано с оттоком краткосрочного иностранного капитала. До момента августовского кризиса центральный банк старался удерживать валютный курс в границах определенного коридора 1,80-2,25 гривны/долл. В результате валютных интервенций в течение 7 первых месяцев 1998 года он уменьшил свои валютные резервы с 2,4 миллиардов долларов до 900 миллионов долларов. В такой ситуации после августовского кризиса центральный банк Украины перестал осуществлять валютные интервенции и ввел административные ограничения на свободный валютный оборот. В начале сентября коридор колебаний валюты был расширен с 2,5 до 3, 5 гривны/долл. В течение короткого периода времени — 2 месяцев — гривна обесценилась на 60%. Это вызвало крупный инфляционный шок, когда инфляция за осенние месяцы 1998 года значительно превышала 10%.

Ухудшилась ситуация коммерческих банков. У банков появились проблемы с ликвидностью. Однако значительной части украинских банков удалось избежать крупных проблем, связанных с обесцениванием гривны. Это обуславливалось

минимальной долей внебалансовых операций, а также невысокой задолженностью на международных финансовых рынках. Данная ситуация была вызвана их низким международным рейтингом.

В результате российский кризис 1998 года не привел к кризису в украинском банковском секторе. Не имели места банкротства или закрытие банков. Тем не менее банки с большим участием российского капитала понесли бóльшие убытки, чем чисто украинские банки. Серьезные проблемы возникли в результате обязательства Министерства финансов выкупить правительственные облигации, находившиеся в кредитных портфелях коммерческих банков. Вначале Министерство финансов хотело провести обязательную реструктуризацию, применяя одинаковые принципы по отношению ко всем банкам. С протестом выступила Ассоциация украинских банков. В результате Министерство финансов начало проводить переговоры с каждым из банков по отдельности.

Ухудшение ситуации предприятий отразилось на банках в форме прироста плохих кредитов. Их доля в кредитных портфелях банков возросла в 1998 году с 24% до 32%. В 1999 и 2000 годах ситуация начала постепенно улучшаться. По данным банковского надзора, в 2000 году доля так называемых трудных кредитов постепенно уменьшалась, и в середине 2000 года она составляла 21,9% совокупного объема кредитов. Данное улучшение имело место, в основном, в результате общего прироста объема предоставляемых кредитов. В то же время банки не создали достаточных резервов, которые бы покрывали риск кредитных операций. Самая большая доля резервов, создаваемых на покрытие кредитного риска, относится к 7 крупнейшим банкам. И именно эти банки имеют задолженность по созданию требуемого уровня резервов. Общая сумма негарантированных кредитов равняется в них 1 196 миллионам гривен, что составляет 97% недостающей суммы резервов.

О масштабе усиливающихся проблем в украинском банковском секторе в 1999 и 2000 годах свидетельствует снижение доходов и увеличение расходов. В 1999 году чистые доходы коммерческих банков равнялись еще 513 миллионам гривен. В 2000 году, по сравнению с предыдущим годом, они снизились на 97% и равнялись 16, 3 миллионам гривен.

В целом, российский кризис оказал значительное влияние на экономическую ситуацию на Украине, в Грузии и Кыргызстане. Снизились темпы прироста ВВП или — так, как в случае Украины — отдалился момент экономического роста, значительно повысилась инфляция, а также снизилась стоимость национальных валют. Рецессия в экономике, а также проблемы в бюджете поколебали и так ненадежное равновесие банковского сектора. Однако в этих странах не было банковского кризиса. Банковский кризис 1999 года в Кыргызстане был в значи-

тельной степени вызван внутренними факторами, не имевшими отношения к российскому кризису. Тем не менее российский кризис, несомненно, привел к более активной деятельности центральных банков и отделов банковского надзора, направленной на оздоровление банковского сектора в каждом из этих государств. Направление деятельности было одним и тем же:

- повышение норм минимальных учредительских капиталов для действовавших коммерческих банков;
- введение более строгих норм безопасности, а также строгого контроля над их соблюдением;
- увеличение обязательных резервов;
- усиление контроля над созданием резервов на покрытие кредитного риска;
- более быстрое принятие банковского законодательства (Украина);
- повторная постановка вопроса о страховании вкладов;
- особое внимание к эффективным внутренним аудиторским проверкам банков;
- совершенствование процедур контроля над предоставлением кредитов, а также мониторинг за ними;
- кадровые и организационные изменения в отделах банковского надзора в Кыргызстане, на Украине и в Грузии.

8. Банковский кризис в Кыргызстане в 1999 году

8.1. Причины

Банковский кризис проходил на фоне макроэкономической ситуации, порожденной российским кризисом предыдущего года. Обесценивание кыргызского сома, проблемы с сальдо внешней торговли, а также проблемы бюджета были типичными симптомами, проявившимися во всех постсоветских государствах. На подобном фоне усилились проблемы банковского сектора как такового. По мнению банковского надзора, именно тогда проявились последствия неэффективной кредитной политики отдельных банков, ошибочной политики начисления процентных ставок по вкладам, отсутствия эффективного мониторинга предоставленных кредитов, а также плохого управления банками. В результате ухудшилось качество кредитного портфеля в банках и увеличилась доля потерянных кредитов. Часть фирм, получивших кредиты, утратила платежеспособность.

Убытки, которые в результате этого понесли некоторые банки, привели к тому, что и они утратили платежеспособность. В результате компенсирования убытков уменьшилась общая сумма капиталов банковского сектора. По мнению банковского надзора, ситуация ухудшилась в результате неэффективной системы управления банками, отсутствия контроля над действиями правлений, плохой работы отделов внутренних аудиторских проверок. В конце 1999 года 11 банков зарегистрировали убытки на сумму 355 миллионов сомов. 88,5% этих убытков приходилось на три банка⁹. В результате в 1999 году обанкротились два коммерческих банка, игравших значительную роль в банковской системе в целом¹⁰. В начале 2000 года к ним присоединился еще один коммерческий банк. Каковы же были конкретные причины, породившие кризис?

8.2. Механизм кризиса

Самым крупным крахом банка в Кыргызстане в результате банковского кризиса в 1999 году было банкротство банка Меркурий. До 1998 года он был одним из лучших и наиболее динамично развивавшихся банков в этом государстве. Он интенсивно расширял свою сеть отделений, был одним из первых банков в Кыргызстане, обратившихся с просьбой о проведении аудиторской проверки к фирме Артур Андерсен. Эта фирма в течение трех лет с 1996 года проводила аудиторские проверки, заканчивавшиеся положительной оценкой. В данном банке работали консультанты TaciS. Европейский банк реконструкции и развития рассматривал как одну из возможностей приобретение 30% его паев.

Причины банкротства настолько обещающего банка неясны. С точки зрения банковского надзора, основной причиной была чрезмерная концентрация предоставленных данным банком кредитов в одной отрасли (нефти и газа). Данный сектор народного хозяйства был целиком государственным. В его рамках функционировало только одно государственное предприятие — Киргизгазмунайзат. Данное предприятие получило высокие кредиты в сомах и долларах США. В общем, его задолженность в крупнейших банках превышала 500 миллионов сомов и 87 миллионов долл. США. В конце 1998 года данное предприятие получило гарантии Министерства финансов на выпущенные векселя на сумму 18 миллионов долл. США. Под эти обязательства были взяты дополнительные кредиты, в основном в банке Меркурий, а также в двух других банках. Значительную часть этих кредитов получили несуществующие фирмы, созданные вышеупомянутой государственной фирмой. В результате часть средств, выданных в форме

⁹ «Банковский вестник», № 4, 2000, с. 7.

¹⁰ Там же, с. 3.

кредита, была переведена за границу. Это коснулось около 30 миллионов сомов и 30 миллионов долл. США. В такой ситуации Министерство финансов перестало считать действительными предоставленные гарантии, а банки, предоставившие кредиты государственной фирме, оказались в трудном положении. Более 80% предоставленных ей кредитов — которые стали проблемными — были сконцентрированы в трех банках. По мнению банковского надзора, после смены пайщиков в 1997 году данный банк являлся связующим звеном между российскими банками и оффшорными банками. Кроме того, он также предоставил значительную часть кредитов Киргизгазмунайзату.

Следующими двумя банками, ликвидированными в результате кризиса 1999 года, были Крамдзбанк и Банк Бишкек. Они также предоставляли кредиты Киргизгазмунайзату. Кроме того, ухудшилось качество их активов в результате ухудшения ситуации в экономике в целом. В начале центральный банк ввел в них временную администрацию и осуществлял оздоровительную программу. Однако через некоторое время было принято решение о ликвидации этих банков и передаче их обязательств и части активов в новый субъект (банк Кайрат), созданный центральным банком.

8.3. Способ выхода из кризиса

В этой ситуации центральный банк предпринял меры, направленные на ликвидацию трех банков и реструктуризацию еще нескольких банков, в которых под угрозой оказалась ликвидность. Центральный банк Кыргызстана предоставил реструктуризированным банкам кредиты на проведение оздоровительной деятельности под строгим контролем. Кроме того, центральный банк создал новый банк, которому были переданы часть активов и обязательств (в особенности по отношению к физическим лицам) ликвидированных и реструктуризированных банков. Банковский надзор провел комплексный контроль в 12 банках, в результате которого были ужесточены нормативы, касающиеся квалификации правлений банков, а также была проведена переквалификация качества предоставленных кредитов. В результате банки должны увеличить резервы на компенсацию убытков в кредитном портфеле. На 20% были повышены обязательные резервы, а коэффициент платежеспособности был увеличен до 12%.

Одновременно центральный банк принял новую программу прироста учредительных капиталов. Установленный ранее минимум перестал действовать в результате снижения стоимости сома. Новый минимум в данный момент равняется 300 миллионам сомов (около 6 миллионов долл. США). На действующие банки было возложено обязательство увеличить свои учредительные капиталы до 100 миллионов сомов до середины 2001 года, затем — до 150 миллионов со-

мов до 2002 года, и постепенно продолжать увеличивать капитал в последующие годы, до тех пор, пока не будет достигнут вышеупомянутый уровень. Если банкам не удавалось выполнить требования по приросту капиталов, то они лишались части лицензий (например, на операции с цветными металлами, увеличение вкладов, право на капиталовложения и т.п.). Если в дополнение к этому банки не выполняли норм безопасности, то объявлялось о их ликвидации.

В целом, действия банковского надзора по отношению к банкам, остающимся в системе, сводились к ужесточению системы надзора и повышению норм безопасности. Особое внимание было обращено на анализ риска концентрации кредитов, в том числе, на концентрацию в секторах. Снизилась доля кредитов, которые банки могут предоставлять без залога (с 70% до 50% кредитного портфеля). Финансовые операции банков с так называемыми оффшорными зонами должны классифицироваться как убытки. Особое внимание отводится контролю работы правлений банков, в особенности, расширению подразделений внутреннего контроля. Банковский надзор, в частности, оставил за собой право утверждения кандидатов на должность начальника аудиторской службы банков. В заключение следует добавить, что были заменены практически все сотрудники отдела банковского надзора.

8.4. Ситуация в кыргызском банковском секторе в 2000-2001 годах

Ужесточение требований центрального банка и банковского надзора встретило с протестом части коммерческих банков. С особым сопротивлением встретило требование увеличения учредительных капиталов до суммы 100 миллионов сомов до августа 2001 года. Несколько банков в связи с данным постановлением направило в суд иск против центрального банка Кыргызстана. Дело это они, однако, проиграли.

По мнению противников политики центрального банка, настолько радикальное увеличение учредительных капиталов противоречит гражданскому кодексу. Кроме того, столь быстрые темпы повышения учредительных капиталов, по их мнению, не был обоснован экономически. Они предлагали установить минимум учредительного капитала на уровне 25 миллионов сомов и затем исключить данный параметр из перечня основных коэффициентов, обязательных для коммерческих банков.

Протесты нескольких банков были поддержаны частью парламентариев. Депутаты критиковали предоставленную законом независимость центробанка, предлагая ввести бóльший контроль парламента над Национальным банком Кыргызстана. Подготовленный проект изменения закона должен был затронуть участие парламента в выборе администрации центрального банка, утверждении

бюджета центрального банка Кыргызстана, а также вопрос подчинения банковского надзора парламенту.

Администрация центрального банка Кыргызстана не соглашалась на какие-либо изменения в банковском законодательстве. Подготовленный парламентом пересмотр закона был оценен как противоречащий Конституции и действующему закону о Национальном банке Кыргызстана, гарантирующему независимость центрального банка. В специальном заявлении указывалось, что изменения закона приведут к дестабилизации рынка, а также нарушат обязательства Кыргызстана по отношению к международным финансовым организациям. С особой критикой встретилось предложение передать полномочия банковского надзора парламенту. Указывалось, что ответственность за управление банковской системой не может находиться в руках законодательной власти. В качестве отрицательного примера вмешательства законодательной власти в деятельность центрального банка приводился случай приостановления парламентом процесса приватизации Расчетно-сберегательной кассы. Когда оставалось несколько дней до объявления результатов тендера, парламент остановил всю процедуру до времени проведения дискуссии по этой теме. С точки зрения администрации центрального банка, это отрицательно повлияло на инвестиционный климат в стране, а также на доверие по отношению к Кыргызстану в международных кругах.

Центральный банк Кыргызстана, защищая свою политику, указал, что требование увеличения учредительских капиталов банков до 100 миллионов сомов до августа 2001 года направлено на усиление банковского коммерческого сектора в целом. Одновременно, увеличение резервов снижает риск банкротства и повышает доверие общественности по отношению к банкам. Результатом подобной политики было принятие в 2001 году решения о ликвидации 4 коммерческих банков. Эти банки не смогли выполнить требования прироста учредительских капиталов до 100 миллионов сомов.

Одним из банков, лишившихся лицензии, был Инсан. Комплексный контроль данного банка, проведенный осенью 2000 года, выявил настолько высокие убытки, что чистый капитал равнялся минус 3 миллионам сомов. Банк при этом нарушил нормативы инвестиционного участия, максимального размера кредитов на одного получателя кредита, нормативы ликвидности, а также подделывал отчетность. Подобные обвинения были поставлены КыргызКрамдсБанку. Еще два банка — Курулюшбанк и Акыл — были признаны несостоятельными в плане выполнения требований по капиталу. Их обязательства по отношению к вкладчикам были переданы Расчетно-сберегательной кассе. После принятия настолько радикальных решений, администрация центрального банка объявила,

что банки, которым не удастся в дальнейшем выполнить норм прироста учредительского капитала, продолжат свое существование в качестве специализированных банков с ограниченными функциями финансового субъекта. Если, однако, они хотят сохранить статус универсального банка, они должны увеличить свой капитал в соответствии с установленным графиком.

Замешательство на кыргызском банковском рынке усугубилось в результате положения Демир Кыргыз International Bank. Он был создан в 1997 году и являлся дочерним банком турецкого Демир Банка, шестого по величине банка в Турции. Создание этим банком дочернего банка в Кыргызстане ввело на рынок этой страны сильный финансовый субъект, усиливший конкуренцию и стабильность в секторе. Однако турецкий кризис 2000 года в значительной мере отразился на ситуации Демир Банка в Турции. Органы банковского надзора в Турции приняли решение о его продаже вместе со всеми дочерними субъектами. Данное решение распространяется также и на дочерний субъект в Кыргызстане. Центральный банк Кыргызстана выразил свое мнение по данному вопросу, в соответствии с которым продажа данного банка будет способствовать усилению банковского сектора.

В целом, в 1998-2001 годах в Кыргызстане было ликвидировано 8 коммерческих банков, что составило половину банковского сектора. Их место заняли новые банки — в основном с участием иностранного капитала — а также банк, созданный центральным банком Кыргызстана.

9. Закон о страховании вкладов физических лиц

Вопрос закона о гарантировании вкладов носит, скорее всего, характер социально-политический и не оказывает непосредственного влияния на повышение безопасности в банковском секторе. Обычно он рассматривался как один из элементов действий, целью которых являлось повышение безопасности в секторе в целом. К вопросам первоочередного значения относились, как правило, принятие новых законов о центральном банке и банковском секторе, усиление банковского надзора, прозрачность банковской отчетности, прирост банковских капиталов, создание требуемых резервов. И только как сопутствующий появлялся вопрос страхования вкладов. Как правило, он рассматривался с двух различных точек зрения: возврат вкладов, хранившихся в ликвидированных банках, или поиск способа на повышение доверия общества по отношению к банковским организациям.

При ликвидации небольших банков данная тема не возникала. Хранившиеся там вклады физических лиц не имели решающего значения для сектора в целом. Как правило, они принадлежали узкому числу лиц, часть которых являлась пайщиками или акционерами. Подобная ситуация, прежде всего, имела место в Грузии. Проблема становилась более значимой при ликвидации банков с более значительными вкладами или банков, в которых хранились сбережения рядовых граждан. Действия по ликвидации таких банков в основном предпринимались в Кыргызстане. Способ разрешения данной проблемы зависел от размера банка и формы его собственности. При ликвидации сберегательного банка вклады частично возвращались из средств центрального банка. Одновременно создавалась новая организация банковского типа, которая принимала на себя оставшуюся часть обязательств. В отличие от этого, при ликвидации частных банков со значительными вкладами роль центрального банка при возврате вкладов физических лиц не была одной из главных. В период кризиса 1999 года центральный банк создал новый банк, которому была передана часть активов, классифицированных как хорошие, а также обязательства по отношению к вкладчикам ликвидированных банков.

В свою очередь на Украине, где деятельность по ликвидации банков носила ограниченный характер, вопрос гарантирования вкладов рассматривался в основном с точки зрения повышения доверия общества по отношению к банковским организациям. Предполагалось, что введение подобного института увеличит базу депозитов коммерческих банков. Данный вопрос рассматривался также в свете очередных парламентских или президентских выборов, являясь составным элементом предвыборной кампании. Ниже будет показано, на какой стадии находится разработка данных законов в отдельных странах.

9.1. Украина

Работа над проектом закона, гарантирующего безопасность вкладов физических лиц, ведется центральным банком с 1995 года. Несмотря на то, что уже прошло несколько лет и были подготовлены несколько вариантов проекта закона, работа над ним еще не закончилась. Его принятие и создание на этой основе гарантийного фонда для вкладов рассматривается как важный элемент возрождения доверия общества к коммерческим банкам. По этому вопросу неоднократно высказывался президент Кучма, который рекомендовал быстрое принятие этого закона. Противники закона указывают на неудовлетворительное состояние банковского сектора, постоянную угрозу начала кризиса в секторе и, в результате, возможность дискредитации данного института в случае, если он будет создан слишком рано. На подобную угрозу также обращали внимание

Всемирный банк и Международный валютный фонд. Они выразят согласие на создание такого фонда при условии, что будут приняты новые законы о центральном банке и банковской системе, а также будет проведено оздоровление крупных банков, в особенности сберегательного банка.

Вследствие растянутости во времени процесса подготовки новых законов о центральном банке и банковской системе Украины, в сентябре 1998 года президент издал указ, в соответствии с которым вводятся гарантии вкладов физических лиц в коммерческих банках. На основании президентского указа правительство и центральный банк Украины в сентябре 1999 года выдали распоряжение о создании Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Созданный таким образом институт начал собирать требуемые вклады у коммерческих банков (1% учредительного капитала и 0,5% от полученных вкладов) и размещать их в правительственных ценных бумагах. В январе 2001 года центральный банк Украины выдал распоряжение о «принципах выплаты Фондом банковских вкладов в случае ликвидации банков». Там написано, что «Фонд гарантирует каждому вкладчику банка, который платил взносы Фонду, компенсацию за вклад, включающую в себя проценты и сумму вклада до 500 гривен, рассчитанную на день, когда вклад стал недоступным». В распоряжении из числа лиц, уполномоченных получить компенсацию, исключаются лица, несущие ответственность за функционирование банка, их семьи, сотрудники аудиторских фирм, проводивших аудиторскую проверку в банке в течение трех последних лет, а также акционеры, которым принадлежит более 5% акций.

В соответствии с требованиями конституции, закон о гарантировании вкладов физических лиц в данный момент находится в Верховном Совете. Он должен был быть принят до конца 2000 года. Всемирному банку и Международному валютному фонду было обещано, что до момента принятия закона не будут осуществляться никакие выплаты из Фонда. В законе рассматривается возможность повышения выплат до 1000 гривен.

9.2. Кыргызстан

В Кыргызстане в 2000 году был разработан проект закона о страховании вкладов. Работа над ним заняла два года. Перед этим центральный банк придерживался мнения, что не следует прибегать к подобным мерам, пока ситуация в банковском секторе не стабилизируется. Только после кризиса 1999 года темп работ над проектом закона ускорился. После выполнения консультационной процедуры, в которой участвовали различные министерства, проект был передан администрации президента. Проект предусматривает гарантии только для вкладов физических лиц и только вкладов в национальной валюте. Банки,

участвующие в системе гарантирования вкладов, будут вносить на отдельный счет в центральном банке минимум 3% всей своей базы вкладов (с учетом юридических лиц). Обязательные платежи могут быть повышены до 7% собранных вкладов. Собранные средства могут вкладываться только в государственные ценные бумаги. В проекте предусматривается возврат 90% вклада до суммы 200 минимальных месячных зарплат (это равняется 20 тысячам сомов, т.е. немногим более 400 долл. США). Данным фондом будет распоряжаться совет, в полномочия которого будет входить определение условий принятия и исключения банков из системы, а также принятие решений о величине обязательных вкладов и платежах. В совет, наряду с другими, будут входить представители центрального банка, Министерства финансов, Министерства юстиции, а также Ассоциации коммерческих банков.

9.3. Грузия

В Грузии господствует мнение о том, что, пока банковский сектор не будет полностью оздоровлен, система гарантирования вкладов вводиться не должна.

10. Политика и банкротства банков

Банковская система в описываемых государствах подвергалась особому политическому давлению. Можно выделить несколько способов оказания подобного давления.

Во-первых, группировки, объединявшиеся региональными, отраслевыми или политическими интересами, стремились к созданию собственных банков и старались повлиять на то, как к этим банкам будут относиться центральный банк и банковский надзор.

Во-вторых, типичным проявлением политического давления были решения парламентов о предоставлении кредитов определенным отраслям. В такой ситуации банковский надзор вынужден был, как правило, соглашаться на превышение принятых ранее норм безопасности. Подобная процедура наиболее часто использовалась на Украине. Не удалось этого избежать также как в Грузии, так и в Кыргызстане. Данные задания реализовывали, как правило, бывшие государственные банки, которые зачастую взамен получали право обслуживания различных бюджетных фондов.

В-третьих, влиянию политических группировок также были подвержены региональные банки. Они часто не соответствовали требованиям норм, однако их ликвидация встречала сильное сопротивление со стороны местных властей.

В-четвертых, в описываемых государствах возникли также банки, которые занимались отмыванием денег или являлись звеном в цепочке, обслуживающей нелегальные операции.

И, наконец, в-пятых, определенные банки поддерживались правящими политическими группировками или находившиеся у власти политики были связаны с ними личными интересами. Смена правящих группировок означала, как правило, начало проблем данного банка, что часто заканчивалось его ликвидацией. Ликвидация, как правило, была неожиданной, поскольку банк, как правило, считался хорошим и динамически развивающимся. Фактор неожиданности, следовательно, является основным признаком того, что в игру входили политические мотивы. Зачастую подобные меры объяснялись финансовой неэффективностью или недостаточным профессионализмом.

В действительности банкротство некоторых банков было вызвано сразу несколькими перечисленными выше способами оказания политического давления.

Ярким примером банкротства банка, вызванного политическими факторами, является ликвидация в 1999 году банка Меркурий в Кыргызстане, описанная в параграфе 8. Примеры подобных ситуаций можно найти и в двух других описываемых в данной работе государствах.

В Грузии примером подобной ситуации может служить ликвидация банка Иверт. В начале апреля 1998 года центральный банк Грузии ввел в этом банке временную администрацию. Банк столкнулся с проблемами при соблюдении действовавших норм, в особенности проблематичным было поддержание ликвидности. До этого момента он считался одним из наиболее динамически развивающихся грузинских банков. Банковский надзор центрального банка Грузии представил ему, однако, обвинение в том, что ранее это банк начал заниматься кредитованием строительства, а также заморозил средства в золоте. В результате обеих этих операций банк понес убытки. Потеряны были также кредиты, предоставленные в рамках иностранной кредитной линии. В результате центральный банк Грузии отобрал у него лицензию на банковскую деятельность и очень быстро назначил ликвидатора. Неофициально в банковской среде говорится о том, что данное банкротство связано с изменением администрации центрального банка. Предшествующие власти центрального банка Грузии оказывали поддержку деятельности банка Иверт и помогали ему. Характерным является то, что как акционеры, так и вкладчики данного банка не высказывались в

пользу ликвидации банка и выплаты им вложенных средств, а хотели, чтобы он продолжил свою деятельность¹¹.

Следует добавить, что в банке Иверт хранились сбережения приблизительно 3 тысяч физических лиц, сумма которых равнялась 4,5 миллиона лари. В официальных публикациях, посвященных ликвидации этого банка, подчеркивается, что вклады физических лиц будут возвращены целиком. Гарантией возврата этих сумм должно было служить являвшееся собственностью банка величественное здание, расположенное на главной улице Тбилиси. Как оценивалось, здание стоило 5 миллионов лари. Вначале центральный банк Грузии намеревался предоставить банку Иверт (в момент, когда процесс ликвидации уже начался) 5 миллионов кредита (!) под залог этого здания. Позднее свои права на эту недвижимость заявили политические ассоциации, и дело застряло в суде¹².

На Украине самым громким делом 2000 года была ликвидация банка Славянский. Этот банк возник в 1992 году и во второй половине 90-х годов входил в первую десятку крупнейших украинских банков. Банк был связан с бывшим премьер-министром Украины Павло Лазаренко, а также его заместителем Юлией Тимошенко. После ареста бывшего премьер-министра в Швейцарии в конце 1999 года, а также выдвижения олигархами и президентом Кучмой различных обвинений в адрес Юлии Тимошенко, банк Славянский был в 2000 году подвергнут тщательной проверке. В начале 2000 года налоговая инспекция наложила на банк штраф на сумму 40 миллионов гривен. Были также арестованы члены правления банка. Банк направил в арбитражный суд иск на деятельность налоговой администрации. Поскольку решение судом не было вынесено, банк был вынужден начать оздоровительные действия. Был начат процесс возврата вкладов населению, продажи векселей и долгов. Ответом на данные действия была реакция налоговой администрации, которая начала конфисковать сомнительные — по ее мнению — векселя.

В середине 2000 года в банке была введена временная администрация. Проведенная центральным банком Украины в декабре 2000 года проверка выявила, что деятельность банка является убыточной. В отчете указывается, что банк Славянский не был в состоянии создать достаточных резервов, проводил крайне рискованные операции векселями, почти 97% его кредитного портфеля было классифицировано как просроченные и сомнительные кредиты. Было также заявлено, что банк нарушал нормативы банковского надзора, а также утратил ликвидность. В свете всех этих событий в январе 2001 года центральный банк Ук-

¹¹ «Свободная Грузия», 25 июня 1998 г., с. 3.

¹² «The Georgian Times», 24 July, 1998, p. 3.

раины принял решение о его ликвидации. В банковской среде говорится о том, что данный случай является явным примером давления политики и политических интересов на деятельность банковского сектора Украины.

Выводы

1. Каждая кризисная ситуация имеет свои положительные стороны. Хотя российский кризис не вызвал банковского кризиса в Грузии и на Украине, и также не был главной причиной банковского кризиса в Кыргызстане, он в значительной степени ускорил изменения в банковских секторах описываемых государств, в особенности в области методов контроля над коммерческими банками. Примером может служить расширение сферы норм безопасности в Кыргызстане. В декабре 1998 года там был введен новый коэффициент К5, который относился к корреспондентским счетам в банках других государств. В свою очередь, банковский кризис 1999 года привел к тому, что было обращено внимание на проблему отраслевой концентрации кредитов. На Украине после российского кризиса удалось принять в 1999 и 2000 годах два новых закона о центральном банке и банковской системе. В этой же стране — после нескольких лет проведения политики защиты крупных коммерческих банков — были в конечном итоге предприняты радикальные меры, направленные против них. Самое незначительное влияние оказал российский кризис на политику банковского надзора по отношению к коммерческим банкам в Грузии. Там были продолжены радикальные действия, начатые еще в 1996 году. В их результате в течение 5 лет число коммерческих банков было уменьшено с 230 до 30.

О специфическом характере проблем периода трансформации свидетельствуют два следующих примера. Одним из них является предложение охватить категорией риска около 50% правительственных гарантий. Второй — это предложение охватить риском 100% всех транзакций, заключаемых с субъектами (в том числе банковскими) оффшорного типа.

2. Оценивая вторую половину 90-х годов, можно сказать, что на Украине, в Грузии и в Кыргызстане постепенно развивался процесс создания рыночной банковской системы. Длительным было создание правовых рамок деятельности центрального банка и коммерческих банков. Банковский надзор постепенно разрабатывал и с трудом внедрял нормы безопасности, обязательные для банков. Крайне медленным был процесс получения информации о состоянии банковского сектора в целом (введение международных стандартов финансового

учета). Различным был темп консолидации сектора, которая была вызвана не столько рыночными процессами, сколько распоряжениями банковского надзора (прирост учредительного капитала, соблюдение норм, создание резервов и т.п.). Данная политика принесла видимые результаты в Грузии и, частично, в Кыргызстане. Банковский сектор Украины остается раздробленным до настоящего момента. Там еще не проводился процесс консолидации мелких и небольших банков. Крупные отраслевые банки до сих пор представляют собой угрозу стабильности сектора. Банковский сектор в целом является слабым и не соответствует минимальным европейским стандартам. С другой стороны, имеют место оздоровительные процессы, которые создают определенные шансы на развитие в будущем. Данный процесс может ускориться тогда, когда на Украине экономический рост будет носить более устойчивый характер.

3. Независимо от того, на какой стадии развития находится банковская система в трех описываемых государствах, можно сказать, что в каждом из них банковский сектор опередил другие секторы экономики, поскольку он функционирует на основании здоровых рыночных принципов. Изменения в реальном секторе экономики не достигли того же уровня, что реформа банковского сектора, что — как это ни парадоксально — ослабляет банки как таковые, поскольку отсутствуют достаточно прозрачные инструменты оценки надежности получателей кредитов. В длительной перспективе их относительная современность может оказаться выгодной для самих банков и экономики в целом; в данный момент их деятельность ограничивается сравнительно скромным набором финансовых операций, осуществляемых хозяйственными субъектами при помощи банков.

4. Банковские системы в описываемых государствах до сих пор находятся под угрозой потенциального кризиса. Вызвано это целым рядом причин, которые можно поделить на внешние по отношению к банковскому сектору и внутреннее, т.е. присущие самому сектору.

К основным внешним причинам относятся:

1. Отсутствие прозрачности экономической системы. Коммерческие банки ведут учет и отчитываются в соответствии с международными нормами, что делает возможным все более эффективный контроль над их деятельностью со стороны центрального банка и банковского надзора. В то же время хозяйственные субъекты, действующие в остальных секторах народного хозяйства, отчитываются на основании устаревших норм, которые не только не отражают их реальной ситуации, но также способствуют представлению ложной информации об их состоянии. На подделку отчетности оказывает также влияние теневая экономика значительных размеров. В результате банки, предоставляющие кре-

дители, не могут по-настоящему оценить экономическо-финансовую ситуацию получателей своих кредитов. В связи с этим необходимо закончить реформы, охватывающие финансовый учет и отчетность в экономике в целом, стремясь к тому, чтобы они охватили все существующие субъекты.

2. Отсутствие развитой системы институтов финансового рынка. В данном случае проблема вызвана неоднократно описываемой в литературе нехваткой здоровых институтов рынка капитала, а также рынка ценных бумаг. Во всех рассматриваемых странах действуют суррогаты подобных институтов, не имеющие надлежащего правового и институционального фундамента.

3. Отсутствие доверия общества по отношению к деятельности коммерческих банков. Об этом свидетельствует значительный размер сбережений, хранящихся вне банковского сектора. Потребуется много лет, чтобы данная ситуация могла измениться. Однако стоит уже сейчас начать создавать описанный выше институт, гарантирующий возврат части вкладов физических лиц (вначале в небольшом масштабе, по сравнению с европейскими нормами).

К самым главным внутренним причинам относятся:

1. Низкая капитализация банковского сектора. С середины 90-х годов коммерческие банки на Украине, в Грузии и в Кыргызстане находились под все более возрастающим давлением банковского надзора, усилия которого были направлены на прирост их учредительного капитала. С точки зрения их собственных возможностей они достигли на этом пути значительных успехов. Однако, с точки зрения безопасности и стабильности сектора, собранным капиталам еще далеко до минимальных европейских норм. Иностранного происхождения, как правило, удалось изъять из сектора. Отечественный капитал не стремится входить в банки, поскольку этот сектор становится менее прибыльным (или даже убыточным). Одновременно западный капитал стремится выйти из банковских секторов описываемых государств. Только российский капитал заинтересован получением контроля над отдельными банками. В подобной ситуации наиболее рациональным представляется поддержание программы постепенного роста банков, а также диверсификация сферы охвата лицензии в зависимости от достигнутого коммерческими банками уровня собственных капиталов.

2. Важной проблемой для коммерческих банков продолжает оставаться значительная доля сомнительных и потерянных кредитов в их кредитных портфелях. Прежде всего это относится к Украине и Кыргызстану. Большая часть этих кредитов концентрируется в крупных бывших государственных банках. В подобной ситуации представляется желательным создание агентства по реструктуризации банков. Такое агентство было создано в Кыргызстане в 1996 году.

Предполагалось, что агентство будет действовать в течение 3 лет. По окончании 3 лет деятельность агентства была продлена. Его основной целью является получение денег, которые предприятия и организации должны ликвидированным банкам. Получение долгов предполагает все возможные формы их реструктуризации, продажи или объявления банкротства. Средства агентству должен был предоставлять центральный банк Кыргызстана (который, в свою очередь, должен был получать долгосрочные 15-20-летние правительственные облигации); также средства должны были поступать за счет перечислений агентству 5% стоимости средств, полученных в результате уплаты или продажи долгов. На практике основной упор в деятельности агентства делался на возврат непогашенных кредитов. Агентство не получило капитал, который можно было бы использовать при реструктуризации крупных банков. Ограниченное поле деятельности агентства указывает на необходимость создания института, который мог бы заняться вопросом реструктуризации банков. Средства на это получить легко из госбюджета не удастся. В свете этого стоит рассмотреть вопрос получения концептуальной, организационной и финансовой помощи со стороны международных финансовых организаций. Помощь, полученная прежде всего с целью разрешения данной проблемы, может гораздо более эффективно влиять на выход банковских секторов из кризисного состояния, чем применявшиеся до сих пор формы помощи.

3. Развитие межбанковской конкуренции. На практике, в период первого десятилетия существования национальных банковских секторов, в их рамках не возникала настоящая конкуренция. Бывшие отраслевые банки опираются в своей деятельности на своих старых клиентов. Новые банки обслуживают избранные сектора или отрасли экономики. В действительности почти каждый банк нашел свою нишу, в рамках которой занимается ограниченной банковской деятельностью. Конкуренция между банками сводится к борьбе за право обслуживать бюджетные фонды или получить иностранные кредитные линии. До конца 90-х годов не имела места конкуренция, связанная с обслуживанием новых фирм и физических лиц. Только зарождение настоящей конкуренции заставит банки действовать профессионально и улучшить качество предоставляемых услуг. Такая конкуренция будет развиваться по мере стабилизации сектора в целом.

Библиография

Украина

Аналитические материалы банковского надзора НБУ (Итоги деятельности коммерческих банков Украины, состояние на 01.07.2000).

«Вестник Национального Банка Украины», 1995-2001.

Документы и материалы НБУ и банковского надзора,
<http://www.bank.gov.ua>.

Закон «О банках и банковской деятельности», декабрь 2000 г.

Закон «О банках и банковской деятельности», март 1991 г.

Закон «О центральном банке Украины», апрель 1999 г.

«Законодательные и нормативные акты банковской деятельности», 1996-2000.

Инструкция о порядке регулирования и анализа деятельности коммерческих банков, 14 апреля 1998 г., изд. НБУ.

Клоц К., *Банківська система та банківський нагляд на Україні — наслідки незлагодженої політики реформ*, «Дослідження та аналіз», № 226, CASE – Центр соціально-економічних досліджень, Варшава, 2001.

Постановления правления НБУ за 1997-1999 гг.

Проекты законов о «Фонде гарантирования вкладов физических лиц».

Украинский путь к рыночной экономике 1991-1995, под ред. М. Домбровского и Р. Антчака (ред. русского издания П. Козаржевский), CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Landy L., *Developing Sound Banks in Transitional Economies. Structural Reforms in Ukraine*, «Studies and Analyses», No. 115, CASE – Center for Social and Economic Research, Warsaw, 1997.

Role of Financial System in Economic Growth in Transition Countries — The Case of Ukraine's Banking System, IIID — Kyiv, Working Paper Series, Volume 1, October 1999.

Грузия

Веллиш С., *Грузия. Краткий обзор проблем макроэкономической политики*, «Исследования и анализ», № 87, CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Гварамадзе И., Клёц К., Синицина И., *Грузия в поворотном пункте: экономические события 1998 и начала 1999 года*, «Исследования и анализ», № 164, CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1999.

Избранные документы Национального банка Грузии и банковского надзора [http:// www.nbg.ge](http://www.nbg.ge).

Клёц К., *Центральный банк и коммерческие банки в Грузии*, «Исследования и анализ», № 113, CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1997.

«Свободная Грузия», 1998-2000.

Annual Report 1998, National Bank of Georgia, 1999.

Annual Report 1999, National Bank of Georgia, 2000.

Banking Legislation of Georgia, Publication of the National Bank of Georgia. Tbilisi, 1998.

«Banking Monthly Scientific», Analytical Journal, National Bank of Georgia, No. 1-5, 2000.

«Bulletin of Monetary and Banking Statistics», National Bank of Georgia, 1998-2000.

«Georgia Today», Weekly, 2000.

«Georgian Economic Trends. Quarterly Review», Taxis, 1998-2000.

Кыргызстан

Аналитические материалы департамента банковского надзора НБКР (*Текущие тенденции деятельности коммерческих банков Кыргызской Республики за первое полугодие 2000 года; Правила регулирования деятельности банков в Кыргызской Республике*).

«Банкир», еженедельное приложение к журналу «Банковский вестник Кыргызской Республики», избранные номера за 2000 г.

«Банковский вестник Кыргызской Республики», ежемесячный обзор деятельности банковской системы Кыргызстана, избранные номера за 1996-2000 гг.

Годовой отчет. 1998, Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, 1999.

Годовой отчет. 1999, Национальный банк Кыргызской Республики, Бишкек, 2000.

Избранные документы НБКР и банковского надзора, <http://www.nbkr.kg>

Клёц К., *Центральный банк и банковская система в Кыргызской Республике (1994-1996)*, «Исследования и анализ», № 98, CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Кыргызстан — экономические реформы в 1996 г., под ред. М. Маркевич, «Исследования и анализ», № 112, CASE – Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1997.

«Пресс-релиз Национального банка Кыргызской Республики», еженедельный обзор, избранные номера за 1998-2001 гг.

«Bulletin of the National Bank of the Kyrgyz Republic», 1996-2000.

«Kyrgyz Economic Outlook», Center for Social and Economic Research in Kyrgyzstan, No. 4, Bishkek, 2000.