



98

Казимеж Клёц

*Центральный банк и банковская
система в Кыргызской Республике
(1994-1996)*

Перевод с польского Ирины Синициной

Варшава, декабрь 1996 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 Фонда CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», финансируемого **Фондом им. Стефана Батория**, Варшава, Польша.

Редактор *Петр Козаржевский*

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1996 г.

ISBN 83-7178-010-9

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований
Польша, 00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

тел.: (48-22) 628-09-12, 629-43-83

факс: (48-22) 628-65-81

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

1. ВВЕДЕНИЕ.....	5
2. КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В 1994-1996 гг.	7
3. ПОСТРОЕНИЕ СИСТЕМЫ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА И ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....	11
4. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НБКР В ОБЛАСТИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ.....	13
4.1. Лицензирование банковской деятельности.....	13
4.2. Ликвидация банков.....	17
5. КРИЗИС И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ	23
5.1. Характеристика коммерческих банков Кыргызстана в 1994-1996 гг.	23
5.2. Отдельные проблемы функционирования коммерческих банков	27
6. ПРОГРАММА ОЗДОРОВЛЕНИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ	29
6.1. Программа помощи <i>FINSAC</i>	29
6.2. Проекты нового законодательства	32
7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	34
7.1. Банковская система в Кыргызстане парализована	34
7.2. Банковская система Кыргызстана четко подразделяется на две части.....	35
7.3. Система крупных банков отраслевого типа требует радикальных преобразований.....	36
7.4. Мелкие и средние коммерческие банки должны самостоятельно наращивать свои активы.....	37
7.5. Банки должны нести ответственность за финансовое положение своих должников	37
7.6. Необходимо решить проблему ежегодного проведения банковского аудита	38
7.7. Необходимо создание системы обучения кадров банковских работников	38
8. ОБЗОР КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ КЫРГЫЗСТАНА	39

1. Введение

После провозглашения в 1991 г. независимости Кыргызская Республика оказалась в трудном экономическом положении. Распад Советского Союза означал разрыв кооперационных связей между хозяйственными субъектами, и деятельность многих предприятий оказалась полностью или частично парализованной. Потеря рынков сбыта в бывшем СССР, а также изменение структуры внутреннего спроса привели к значительному падению валового внутреннего продукта брутто (ВВП). Наиболее сильным был спад в 1993 г., когда ВВП сократился более чем на 25%. В это же время руководство республики начало проведение радикальных рыночных реформ: был ликвидирован контроль над ценами на почти все товары, осуществлена либерализация внешней торговли, начата реализация программы приватизации. В мае 1993 г. была введена новая национальная валюта — сом.

Началась подготовка к проведению реформы в банковской системе. Она заключалась во введении двухзвенной банковской системы и в либерализации порядка открытия коммерческих банков. За короткое время число действующих в Кыргызстане коммерческих банков возросло с 5 до 21. Однако коммерческие банки, особенно те, которые возникли на базе бывших государственных банков отраслевого типа, все еще оставались, в соответствии с кредитно-денежными планами правительства и центрального банка, прямыми каналами кредитования экономики. Кредитная деятельность, особенно крупных коммерческих банков, состояла в распределении полученных рефинансовых кредитов в соответствии с директивными указаниями Национального банка Кыргызской Республики (НБКР) или министерств.

В середине 1993 г. центральный банк предпринял новые меры по обеспечению банков кредитными средствами. С целью определения рыночной процентной ставки были введены кредитные аукционы. Однако в 1993 г. объем кредитов, распределяемых в целевой форме, намного превышал объем кредитных ресурсов, распределяемых аукционным способом. На девяти кредитных аукционах, организованных в 1993 г., банки закупили немногим больше 8% от общей массы совокупных рефинансовых кредитных ресурсов, предоставленных центральным банком.

В течение 1993 г. как в экономике в целом, так и в банковской системе нарастал серьезный кризис. Этот год характеризовался отсутствием экономической сбалансированности, высоким уровнем инфляции, значительным бюджетным дефицитом и увеличением масштабов прямого кредитования экономики центральным банком. За год инфляция составила 1365% (1486% — по измененной с 1995 г. методологии расчета). Ее ежемесячные темпы составляли около 25,4%. Одновременно летом 1993 г. центральный банк значительно

увеличил масштаб целевого кредитования, особенно аграрного сектора. Эти целевые кредиты в плановом порядке распределялись государственными коммерческими банками вне связи с чрезвычайно тяжелым финансовым положением колхозов и совхозов. Это привело к серьезному кризису банковской системы, продолжающемуся до настоящего времени.

Сокращение ВВП на 25% в 1993 г. породило надежды на то, что темпы экономического спада в 1994 г. будут снижаться. В соответствии с макроэкономическими показателями плана 1994 г., величина этого спада не должна была превысить 5%. На практике же в 1994 г. ВВП сократился на 26,2%. Столь значительное падение было связано с действием тех же самых факторов: продолжающейся потерей внешних рынков сбыта и с изменением структуры спроса на внутреннем рынке. В 1995 г. масштаб спада был более ограничен: ВВП сократился по сравнению с предыдущим годом на 6%. В то же время к концу года появились симптомы роста производства, которые сохранились и в первой половине 1996 г. Это позволяет утверждать, что в 1996 г. в Кыргызстане удастся переломить тенденцию к падению ВВП, и в течение ближайших лет начнется экономический рост.

Глубокий спад производства, который привел к сокращению ВВП брутто до уровня 42% от его объема в 1989 г., должен был вынудить предприятия в условиях внедрения рыночных реформ проводить глубокие структурные изменения. Однако этого не произошло. Процесс структурной перестройки экономики происходил медленнее, чем ожидалось. Хотя значительная часть промышленности была приватизирована, это не привело к необходимым изменениям на предприятиях. На них все еще не проводятся структурные изменения, состоящие в снижении издержек производства, изменении профиля производства, осуществлении инвестиций и рационализации занятости. Большинство предприятий пассивно отреагировало на сокращение спроса на их продукцию. Они продолжали и далее работать «на склад» или ограничивали производство, ожидая государственной помощи. Это привело к росту задолженности хозяйственных субъектов и к утрате возможности выполнения собственных обязательств. В этих условиях продолжение банками политики «мягкого» кредитования хозяйственных субъектов по рекомендации центрального банка привело к неплатежеспособности большинства предприятий и прямо отразилось на финансовом положении банков. Банки не оценили важности этой проблемы в условиях высокой инфляции. Лишь снижение темпов инфляции вместе с продолжающейся неплатежеспособностью предприятий и с ограничением «мягкого» кредитования вызвало кризис банковской системы.

2. Кредитная политика Национального банка Кыргызской Республики в 1994-1996 гг.

Глубокому экономическому кризису сопутствовали последовательные меры по снижению инфляции. В результате проведения стабилизационной политики инфляция сократилась в 1994 г. до 87%. В 1995 г. она далее снизилась до 32%. На 1996 г. прогнозировалось ограничение инфляции до уровня 25%, хотя фактически получится 32-33%. Столь значительные успехи в ограничении инфляции были связаны с политикой стабилизации, проводимой центральным банком.

Поворотным пунктом был конец 1993 г., когда центральный банк перестал кредитовать экономику и приостановил проведение периодических аукционов по рефинансовым кредитам для коммерческих банков. С начала 1994 г. функции централизованного кредитования экономики перешли от НБКР к Министерству финансов. Средства на эти цели последнее получает непосредственно от НБКР в форме кредита для правительства. В свою очередь НБКР предоставляет средства коммерческим банкам исключительно в форме рефинансовых, ломбардных или так называемых чрезвычайных кредитов.

Проведение аукционов по рефинансовым кредитам имеет цель установить реальные рыночные процентные ставки и одновременно позволяет регулировать объем кредитов, направляемых на развитие экономики. Роль аукционов в определении объема таких кредитов является решающей, поскольку межбанковский кредитный рынок только начинает развиваться. В апреле 1994 г. проведение кредитных аукционов было возобновлено, но на несколько других, чем раньше, принципах. В аукционе могут участвовать только те банки, которые соблюдают обязательные нормативы безопасного поведения. В соответствии с новым, введенным в середине 1994 г., принципом, величина процентной ставки по рефинансовому кредиту является средневзвешенной величиной принятых на аукционе заявок, содержащихся в предложениях коммерческих банков. Новый метод позволил центральному банку более не устанавливать так называемой минимальной процентной ставки. Постепенно сокращался также размер обязательного залога под этот кредит в форме государственных ценных бумаг или твердых валют. В течение 1994 г. обязательный стопроцентный залог был снижен до 70%, а затем и до 50%. Полученный в ходе аукциона рефинансовый кредит является краткосрочным (трехмесячным) кредитом.

В 1994 г. через кредитные аукционы было размещено 303 млн. сомов (несколько менее 30 млн. долларов США). В среднем на один аукцион приходилось около 9 млн. сомов. Годовая процентная ставка по этим кредитам в течение 1994 г. сократилась со 195% до 67% к концу года. В 1995 г. центральный банк сократил объем средств, выделяемых коммерческим банкам на рефинансовое кредитование. В 1995 г. на аукционах было продано лишь 55,5 млн. сомов. Процентная ставка на этот кредит сократилась и колебалась от 88 до 42%.

В первой половине 1996 г. процентная ставка колебалась между 36 и 46%. В то же время объем рефинансового кредита коммерческим банкам сократился до 16 млн. сомов. Колебания процентной ставки были связаны с сокращением объема средств, предлагаемых центральным банком.

Ломбардный кредит служит для краткосрочного регулирования ликвидности коммерческих банков. Он предоставляется на период от 1 до 14 дней в случае утраты банком текущей ликвидности. Процентные ставки по нему примерно на 5-12% выше, чем ставки рефинансового кредита, в зависимости от срока, на который он предоставляется, а также качества и уровня залога. В 1994 г. ломбардными кредитами воспользовалась половина банков. В целом за год таких кредитов было предоставлено на сумму 79 млн. сомов. В 1995 г. объем этого вида кредитования сократился и составил 28 млн. сомов. В первой половине 1996 г. НБКР не предоставил коммерческим банкам этот вид кредита.

Срочный (чрезвычайный) кредит был введен в октябре 1994 г. как форма помощи тем коммерческим банкам, которые находятся в трудном положении и финансовые проблемы которых могут повлиять на положение других банков в республике. Величина этого кредита зависит от конкретной ситуации, а процентные ставки (плавающие) составляют 125% от изменяющейся ставки рефинансового кредита. Предоставление такого кредита обусловлено также соблюдением ряда дополнительных условий, определенных НБКР. Эти условия ориентированы на санацию банка. В последние два месяца 1994 г. такие кредиты были предоставлены трем банкам («Адил», «Энергобанк», «Акнет») на сумму 40 млн. сомов. В 1995 г. этим кредитом воспользовались 4 банка, а общая величина предоставленных средств составила 101 млн. сомов. В первой половине 1996 г. центральный банк предоставил 18,5 млн. сомов чрезвычайного кредита.

В чрезвычайные кредиты были также сконвертированы так называемые овердрафты. В случае, когда на корреспондентском счету коммерческого банка в НБКР появляется дефицит, то его величина рассматривается как кредит с процентной ставкой в 140% от ставки рефинансового кредита. В 1995 г. величина овердрафта коммерческих банков в центральном банке колебалась за месяц от 50 до 70 млн. сомов.

В то же время в балансе НБКР существует позиция «среднесрочные кредиты для банков». В течение 1995 г. их объем сохранялся на уровне 1050 млн. сомов. По сути эти кредиты представляют собой невозвращенные и просроченные целевые кредиты, предоставленные центральным банком предприятиям через коммерческие банки в предыдущие годы. Таким образом, эти кредиты оказались временно «сняты» с текущих балансов коммерческих банков и внесены на их счета в центральном банке.

Данные, приведенные в таблице 1, позволяют охарактеризовать положение в банковском секторе. Во-первых, НБКР значительно сократил объем средств, предоставляемых в форме рефинансовых кредитов. Это — результат рестриктивной денежной политики и общей ситуации с кредитным портфелем коммерческих банков. Из-за высоких рисков, связанных с кредитной деятельностью,

банки сократили спрос на рефинансовые кредиты, перемещая свои средства в валютные операции и на приобретение государственных ценных бумаг. Наоборот, в рассматриваемый период значительно возрос объем чрезвычайных кредитов, что является прямым отражением состояния балансов многих коммерческих банков. В свою очередь, объемы среднесрочных кредитов свидетельствуют о масштабах проблемы «плохих» долгов, которая в ближайшем будущем потребует своего разрешения.

Таблица 1

Кредиты НБКР коммерческим банкам в 1994-1995 гг. (млн. сомов)

Год	Рефинансовые кредиты	Ломбардные кредиты	Чрезвычайные кредиты	Среднесрочные кредиты
1994	303,0	79,0	40,6	
1995	55,5	28,0	101,2	1050,0
I-VI 1996	16,0	0,0	18,5	978,4

Источник: Отчет НБКР за 1994 г.; Бюллетень НБКР № 1, 7, 1996.

Наряду с продолжением проведения в ограниченных масштабах аукционов рефинансовых кредитов, с середины 1993 г. НБКР проводит валютные аукционы и аукционы государственных ценных бумаг. Они играют все большую роль в стабилизации сома и в регулировании объема денежной массы.

Серьезным успехом НБКР стала либерализация валютного рынка. По закону разрешается свободно ввозить и вывозить иностранную валюту. Допускается свободная продажа валюты на вторичном рынке коммерческих банков и в пунктах обмена валют. Введен также принцип текущего курса сома к доллару. С момента введения национальной валюты в мае 1993 г. центральный банк организовал проведение аукционных валютных торгов (90% предложения на них приходилось на доллары США). Доступ к участию в этих торгах через посредничество коммерческих банков получили все клиенты, которые хотели приобрести иностранную валюту. В валютных аукционах НБКР могли принимать участие коммерческие банки, имевшие разрешение на ведение валютных операций (17 банков в республике), а в 1994 г. также и некоторые пункты обмена валют. Объем проданных на валютных аукционах валютных средств во второй половине 1993 г. составил 66 млн. долларов США. В течение 1994 г. таким способом было продано 58 млн. долларов США. В 1995 г. был отмечен значительный рост продаж: центральный банк реализовал 141 млн. долларов США.

С мая 1993 г. курс сома постоянно снижался (с 4 сомов за 1 доллар США до 8 сомов на начало 1994 г.). В течение 1994 г. он снизился до уровня 10,6 сомов за доллар США. В 1995 г. обесценение сома приостановилось на уровне 11,4 сомов за 1 доллар США. Эти данные показывают, что в конце 1995 и в начале 1996 гг. центральный банк пытался снизить темпы девальвации сома и удержать

его курс на стабильном уровне 10-11 сомов за 1 доллар США. Учитывая данные о росте продажи валют на аукционах, этот вывод очевиден. За период с сентября по ноябрь 1996 года курс национальной валюты упал до уровня около 17 сомов за 1 доллар США.

В результате проводимой валютной политики сократилась разница между аукционным курсом и курсом, формирующимся на валютном рынке. Практически исчезла разница между курсом коммерческих банков и пунктов обмена валют, с одной стороны, и курсом «черного рынка», с другой. В целом можно сказать, что политика центрального банка, ориентированная на стабилизацию курса сома и на повышение доверия к национальной валюте, оказалась эффективной за период 1994-1995 годов. В этих условиях национальная валюта, получив доверие населения, стала средством накопления сбережений. Этому должно также сопутствовать доверие к коммерческим банкам. А это, в свою очередь, зависит от процентных ставок на депозиты и от выполнения банками обязательств, принятых перед вкладчиками.

С момента введения национальной валюты правительство начало выпускать государственные облигации в форме краткосрочных казначейских векселей. Однако они не служат целям покрытия бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит финансируется за счет зарубежных займов и кредитов центрального банка, предоставляемых непосредственно правительству. В этой ситуации государственные ценные бумаги становятся инструментом ограничения массы денег в обращении, а их фактическим эмитентом становится центральный банк. С начала эмиссии реализация казначейских векселей была организована НБКР на специальных аукционах. В течение первого года они играли небольшую роль. Лишь с весны 1994 г. возросли закупки казначейских векселей коммерческими банками. Это было связано главным образом с двумя причинами. Во-первых, высокий риск кредитных операций склонял банки к размещению средств в более безопасные активы. Во-вторых, казначейские векселя, повышая ликвидность балансов банков, рассматривались как выгодный (и в то же время необходимый) элемент при осуществлении расчетов с центральным банком и на межбанковском рынке. В 1994 г. общая номинальная стоимость реализованных государственных ценных бумаг на межбанковском рынке составила 267 млн. сомов. В 1995 г. номинальная стоимость закупленных векселей сократилась до 176 млн. сомов. Как в 1994 г., так и в 1995 г. заявленный спрос на государственные ценные бумаги превышал их предложение, что привело к постоянному сокращению выплачиваемых по ним процентов. В течение 1994 г. проценты по ним сократились с 222,5% до 52,6%. В 1995 г. уровень процентов по этим бумагам колебался от 50% до 25%. В первой половине 1996 года он колебался от 30% до 36%.

Другим инструментом, использовавшимся центральным банком для воздействия на денежную массу и деятельность коммерческих банков, является уровень обязательных резервов. В середине 1994 г. он был повышен с 20% до 30%. Спустя три месяца он был вновь снижен до 20%, а в октябре 1994 г.

сократился до 15%. Повышение уровня обязательных резервов в середине 1994 г. было продиктовано требованиями жесткой антиинфляционной политики, проводимой центральным банком. По мере снижения темпов инфляции в 1995 г. он поддерживался на уровне 15%. В апреле 1996 г. НБКР снизил обязательные резервы до 13,5 %.

Инструменты, о которых шла речь выше, позволяют косвенно воздействовать на банковский сектор в соответствии с принципами рыночной экономики. Предпринятые меры позволили затормозить темпы инфляции и стабилизировать курс сома в отношении других валют. Тем не менее, не были решены две важные проблемы: финансирование центральным банком бюджетного дефицита и очищение портфелей коммерческих банков от плохих долгов, возникших в результате так называемых целевых кредитов. Второй вопрос является частью более широкой проблемы финансового состояния коммерческих банков. На их положение существенное воздействие оказывает банковский надзор, осуществляемый центральным банком. В течение последних двух лет его деятельность существенно улучшилась.

3. Построение системы банковского надзора и ее деятельность

В конце 1993 г. НБКР подписал соглашение о технической помощи при организации банковского надзора с Агентством международного развития США (*USAID*). В департамент банковского надзора были направлены советники из этого учреждения. В первую очередь было обращено внимание на повышение квалификации работников департамента. С этой целью десять работников надзора были направлены на двухмесячные курсы в США. На начало 1996 г. в банковском надзоре было занято 50 человек, в том числе 30 работников работало в Бишкеке, а 20 — в территориальных отделениях.

В 1994 г. было начато внедрение новой системы отчетности коммерческих банков. Используемые прежде формы были противоречивы и непоследовательны. Так, например, банки, имевшие многомиллионный дефицит на счетах в НБКР (так называемый овердрафт), одновременно имели и многомиллионные прибыли. С начала 1995 г. банки должны регулярно отчитываться, в том числе о своем балансе, о внебалансовых операциях, о структуре капитала, о балансе прибылей и убытков, о классификации активов и пассивов с точки зрения их ликвидности. Изменение принципов построения балансов банков, а также введение регулярной отчетности позволило привести банковскую систему в нормальное состояние.

В то же время банковский надзор был сконцентрирован на контроле за реализуемой банками кредитной политикой и за установлением процентов по вкладам. В августе 1994 г. впервые была получена картина кредитных портфе-

лей коммерческих банков. Она показала, что если руководствоваться стандартами, принятыми в странах с развитой рыночной экономикой и имеющих зрелую банковскую систему, то 90% кыргызских банков должно быть ликвидировано. Так, например, по международной классификации качества кредитных портфелей коммерческих банков оказалось, что из общей суммы кредитов, предоставленных всеми коммерческими банками в Кыргызстане, были признаны:

	01.01.1995	01.01.1996
– удовлетворительными	7,8%	14,6%
– кредит под наблюдением	–	3,9%
– не соответствующими стандартам	13,1%	8,6%
– сомнительными	15,1%	9,5%
– безнадежными	64,0%	63,4%

Источник: Отчет НБКР за 1994 г., с. 21; Отчет НБКР за 1995., с. 83-84.

В этой ситуации банковский контроль издал в 1994 и 1995 гг. ряд инструкций и распоряжений, ориентированных на упорядочение организационной структуры коммерческих банков, в которых, в частности, было зафиксировано четкое распределение компетенций их руководящих органов. Особое внимание было уделено изменению кредитной политики банков: было рекомендовано создавать в них кредитные комитеты, вводить внутренний порядок кредитования, проводить классификацию кредитов и создавать резервы для покрытия потенциальных убытков. В соответствии с распоряжением НБКР, величина таких резервов должна составлять для отдельных групп кредитов:

- для группы «удовлетворительных» — от 2 до 5%;
- для группы «не соответствующих стандарту» — от 20 до 25%;
- для группы «сомнительных» — 50%;
- для группы «безнадежных» — 100%.

Величину создаваемых резервов для двух первых групп банк может устанавливать в рамках конкретного предела. Для сомнительных и безнадежных кредитов величина резервов устанавливается однозначно. На практике создание резервов коммерческими банками ограничивается действующим налоговым законодательством. В настоящее время банки могут формировать резервы из прибыли после отчисления налогов. Резкое снижение доходов банков и чрезвычайно высокий уровень налогообложения (45% прибыли) при крайне неудовлетворительных кредитных портфелях не позволяют большинству банков выделять средства на эти цели.

Банковский надзор разработал также принципы проведения контроля непосредственно в банках, инструкции о работе с так называемыми проблемными банками и распоряжение о введении прямого надзора за банком и введения у него временной администрации.

В целом, в течение двух лет работа надзора была сконцентрирована на оценке положения банков в соответствии с принципами, принятыми в системе

CAMEL, на ведении отчетности банков в соответствии с мировыми стандартами и на контроле за соблюдением введенных нормативов.

Введенные нормативы касаются контроля за качеством активов банка, и, в частности, безопасности кредитного портфеля. Первый норматив, обозначенный символом «К», определяет максимальный размер кредита, приходящийся на одного кредитополучателя. В соответствии с ним максимальная доля одного кредитополучателя не должна превышать 30%, а доля акционера банка — 15%. В 1994 г. этот норматив определялся от величины собственных средств банка. В 1995 г. его стали определять от размера банковского капитала. В 1995 г. этому нормативу соответствовало лишь 7 банков.

Другая норма, обозначенная символом «К2», представляет собой показатель платежеспособности или адекватности капитала. Это отношение активов банка, с учетом рисков, к собственным средствам банка. В 1995 г. было установлено, что это соотношение не должно быть менее 7%. Ранее, в 1994 г., оно устанавливалось дифференцировано для каждой группы банков. Для тех банков, которые реализовывали кредитную программу правительства, применялась льготная ставка, другие банки вынуждены были соблюдать более высокую норму. В конце 1994 г. НБКР отказался от дифференциации, поскольку она отрицательно воздействовала на положение банков, работающих на льготных условиях.

С целью контроля за ликвидностью банков был введен норматив «К3», определяющий отношение ликвидных активов к обязательствам банка. Оно было установлено на уровне 30%. В 1995 г. величина этого показателя была уточнена, и он был дифференцирован на три группы. Норматив текущей ликвидности выполнялся примерно половиной коммерческих банков.

4. Деятельность НБКР в области лицензирования и ликвидации коммерческих банков

4.1. Лицензирование банковской деятельности

Процедура образования банка и получения им лицензии на осуществление банковской деятельности определена специальным распоряжением НБКР «О порядке образования коммерческих банков на территории Кыргызской Республики». В общем виде оно соответствует принятым международным стандартам. В то же время оно содержит некоторые положения, связанные со спецификой банковской деятельности в Средней Азии и Кыргызстане.

Банк может быть основан физическими и юридическими лицами. Коммерческий банк может быть образован в форме закрытого или открытого акционерного общества, а также в другой форме, которая не противоречит зако-

нодательству республики. В зависимости от состава учредительского капитала, банки могут представлять собой национальные, иностранные или смешанные финансовые учреждения. Иностраным банком считается банк, в котором доля иностранного учредительского капитала составляет 20 и более процентов. Минимальный учредительский капитал с апреля 1994 г. составляет для отечественных банков 5 млн. сомов (около 500 тыс. долларов США), а для зарубежных банков — 1 млн. долларов США. В соответствии с другим распоряжением НБКР, изданным в августе 1994 г., величина учредительского капитала была повышена до 10 млн. сомов для национального банка и до 20 млн. сомов для иностранного банка. Уже действующие в стране банки были обязаны по этому распоряжению увеличить свой учредительский капитал до необходимого уровня до 1 сентября 1996 г. Одновременно было установлено, что эта сумма может быть внесена только в национальной валюте — в сомах. В проектах законов, касающихся банковской системы, предполагается ликвидировать возможности учреждения банка в форме так называемого закрытого акционерного общества. Тем самым допустимой останется лишь форма открытого акционерного общества.

Минимальный капитал может формироваться лишь за счет денежных средств учредителей. Тем самым исключается ситуация, когда учредительский капитал формируется за счет бюджетных средств или средств, полученных в качестве кредитов или под залог. Кроме того, учредителями банка не могут быть предприятия и организации, утратившие финансовую ликвидность и являющиеся на момент основания банка неплатежеспособными. В соответствии с распоряжением, центральный банк должен в течение четырех месяцев рассмотреть ходатайство отечественного банка и в течение шести месяцев — ходатайство иностранного банка.

Список документов, предоставляемых в НБКР для получения лицензии, содержит типичные требования (проект устава банка, данные о профессиональной подготовке кандидатов на руководящие посты в банке, подтверждение финансового положения учредителей аудиторской службой и налоговой инспекцией и т. д.) Подобные стандарты требуются и в случае ходатайства об основании банка с участием иностранного капитала. Зарубежные учредители должны подтвердить свое финансовое положение через соответствующие учреждения в своей стране.

В распоряжении НБКР обращает на себя внимание пункт о предоставлении обоснования для образования банка. Это означает подготовку бизнес-плана на первый год работы банка и прилагающегося к нему прогноза балансовой отчетности, прогноза кассового оборота и информации о финансовом положении учредителей.

Распоряжение НБКР определяет также условия преобразования коммерческого банка из общества с ограниченной ответственностью в акционерное общество, а также условия основания и регистрации новых отделений коммерческого банка и открытия его представительств за рубежом. В этом случае

необходимо согласие НБКР, предоставляемое на основе полученных документов. В случае открытия новых отделений банк должен представить в НБКР, так же как и при подготовке документов о открытии банка, обоснование его создания, прогноз финансовой отчетности и прогноз кассовых оборотов, данные о профессиональной подготовке руководства отделения.

Основанием для отказа в учреждении банка является невыполнение вышеперечисленных требований (например, акт об учреждении или устав не соответствует действующему законодательству, при формировании учредительского капитала предполагается использовать бюджетные средства или кредит, учредители находятся в трудном финансовом положении, представлены данные, не соответствующие действительности, и т. д.). Кроме названных причин отказа в выдаче лицензии, имеющих конкретный характер, распоряжение предусматривает возможность отказа из-за отрицательной оценки уровня профессиональной подготовки кандидатов на руководящие посты в банке или признания представленного бизнес-плана нереалистичным. Центральный банк также может отказать в согласии на открытие отделения банка. Основанием для отрицательного решения может быть трудное финансовое положение банка-учредителя, нарушение им обязательных нормативов, недостаточная величина учредительского капитала или нереалистичное обоснование его создания¹.

На основе этого документа Департамент лицензирования банков в НБКР рассмотрел много ходатайств о выдаче лицензий на банковскую деятельность. В 1994 г. было подано тринадцать таких ходатайств. В десяти случаях были приняты решения об отказе в выдаче лицензий, в том числе и для банков с участием российского и узбекского капитала. Положительное решение о выдаче лицензии было принято только в одном случае. По двум ходатайствам анализ продолжался, и положительные решения были приняты только в 1995 г.

Отрицательное решение о выдаче лицензии обосновывалось главным образом недостаточной подготовленностью документов, слабой профессиональной подготовкой предлагавшегося руководства банка или слабым бизнес-планом. В нескольких случаях центральный банк также отказал в выдаче разрешений на открытие отделений банков. Было подано восемнадцать ходатайств об открытии новых отделений банков. Разрешений на открытие отделений было выдано шесть. Главными причинами отказов было неблагоприятное финансовое положение банка и недостаточная квалификация предлагавшегося руководства нового отделения. В качестве примера можно привести отказ НБКР в 1994 г. выдать разрешения на открытие семи новых отделений банка «Адил». А несколько месяцев спустя этот банк был ликвидирован.

В целом за последние два года (с середины 1994 г. до середины 1996 г.) были выданы лицензии трем банкам и в одном случае было разрешено провести кардинальные изменения среди пайщиков зарегистрированного ранее банка (в банк, находившийся в трудном положении, был допущен иностранный капитал).

¹ См. *О порядке создания коммерческих банков на территории Кыргызской Республики*, «Банковский бюллетень», № 1, 1995, с. 21-25

К новым банкам, начавшим деятельность в 1995 и 1996 гг., относятся: Акционерно-городской банк (АГБ) «Бишкек», Акылинвестбанк, АКБ «Толубайбанк».

АГБ «Бишкек» был зарегистрирован в октябре 1995 г. с учредительским капиталом 5 млн. сомов. Банк организовался в форме закрытого акционерного общества. Среди 27 учредителей восемь были юридическими лицами, которые в совокупности внесли 47% учредительского капитала. Банк предполагает сконцентрировать свою деятельность на потребностях столичных властей (обслуживать коммунальные службы, городской бюджет, открыть отделения в каждом районе города и т. д.). В соответствии с предполагаемым банком мероприятиями, он должен стать координатором кредитных и инвестиционных программ в Бишкеке, ориентированных на решение проблем города².

Другой коммерческий банк, Акылинвестбанк, был также зарегистрирован в октябре 1995 г. с учредительским капиталом в размере 5 млн. сомов. Доля юридических лиц в учредительском капитале составляет 93%. Последний из образованных банков, «Толубай», получил лицензию в январе 1996 г. Он был образован в форме закрытого акционерного общества с учредительским капиталом в размере 5 млн. сомов. Он был организован четырнадцатью физическими лицами и предполагает вести универсальную банковскую деятельность.

Кроме названных новых коммерческих банков, в декабре 1995 г. НБКР перерегистрировал банк «Акнет» в открытое российско-кыргызское акционерное общество под названием «Аманбанк». Доля российского капитала в учредительском фонде банка составила 35%.

Как следует из приведенных данных, центральный банк проводит осторожную политику выдачи лицензий на банковскую деятельность. За период с января 1994 г. по октябрь 1995 г., или почти за два года, не было выдано ни одного разрешения на создание нового банка. Осторожность центрального банка была связана с ухудшением положения в банковском секторе и с отсутствием возможностей осуществлять необходимый контроль за действующими банками. Укрепление банковского надзора и подготовка квалифицированных кадров в департаменте лицензирования позволили в течение последних нескольких месяцев выдать вышеназванные лицензии.

В отличие от рестриктивной политики в отношении создания новых банков, центральный банк проводил чрезвычайно либеральную политику в отношении выдачи разрешений на открытие ломбардов и пунктов обмена валюты. С этой целью НБКР издал временное распоряжение, определяющее условия открытия этих финансовых учреждений. Ломбарды и пункты обмена валюты могут быть открыты юридическими и физическими лицами. Для открытия ломбарда необходимо предъявить документ об учреждении, устав, а также иметь 100 тыс. сомов учредительского капитала. Лицензия включает предоставление займов и получение передаваемой под залог собственности. Зарегистрированный ломбард может также дополнительно получать лицензию на осуществление

² «Банковский вестник», № 10, 1995, с. 10.

операций по обмену валюты. Ломбарды начали образовываться с 1992 г. НБКР также выдает лицензии на открытие пунктов обмена валюты. Инструкция НБКР определяет, что для этого достаточны справка налоговой инспекции, наличие адреса и регистрация деятельности. Право на выдачу лицензий для пунктов обмена валюты было передано районным отделениям центрального банка.

В 1994 г. число действующих в Кыргызстане ломбардов и пунктов обмена валюты значительно возросло. Из представленных 271 ходатайств в 1994 г. в 245 случаях было получено разрешение. Это было связано с указом президента от марта 1994 г. «О некоторых способах защиты и развития частного предпринимательства». После выхода указа президента НБКР упростил процедуру получения лицензий, в результате чего к концу года функционировал уже 81 ломбард и около 300 пунктов обмена валюты. В 1995 г. число ломбардов несколько сократилось — до 78, а число пунктов обмена валюты возросло до 547. Оба этих вида финансовых учреждений действуют практически без надзора и контроля со стороны центрального банка. По оценкам департамента лицензирования, часть ломбардов проводит деятельность, не соответствующую уставу и нормам законодательства, принимая вклады от населения. В то же время часть из них прекратила свою деятельность без уведомления органов центрального банка. Что касается пунктов обмена валюты, то часто оказывалось, что поданные адреса не соответствовали действительности. С другой стороны, часть пунктов заключила соглашения о сотрудничестве с коммерческими банками, либо получила разрешения на участие в валютных аукционах центрального банка. Их активность имела большое значение для функционирования валютного рынка. Так, в 1994 г. 28 пунктов обмена валюты закупило 50% валютных средств, выставленных на валютных аукционах центрального банка. В 1995 г. разрешение на участие пунктов обмена валюты в валютных аукционах НБКР было отменено.

4.2. Ликвидация банков

Общей законодательной основой для ликвидации банка в Кыргызстане является закон «О банкротстве», принятый в январе 1994 г. Специфика банковского сектора обусловила то, что положения этого закона необходимо было приводить в соответствие с процедурой ликвидации банков. С этой целью в НБКР была разработана и принята в декабре 1994 г. инструкция «О принципах применения закона „О банкротстве“ для банков». Она дает НБКР право отзываться лицензии в случае неплатежеспособности коммерческого банка. Отзыв лицензии равнозначен ликвидации коммерческого банка. Банк имеет право обжаловать решение НБКР в суде. В инструкции конкретизировано понятие неплатежеспособности и детально описана процедура ликвидации банка. Разработанный документ предусматривает также и другой вариант поведения НБКР в отношении неплатежеспособного банка. Он может временно приостановить действие лицензии коммерческого банка и назначить временное управление, кото-

рое будет работать до момента принятия окончательного решения. Центральный банк, кроме того, может потребовать от неплатежеспособного банка прекратить проводить какую-либо деятельность или потребовать ее проведения. Дополнительным инструментом может служить право НБКР на смещение руководства такого банка. Инструкция предусматривает также возможность потребовать от владельцев банка пополнения его капитала, а в случае, если это условие не будет выполнено, центральный банк может инициировать приобретение акций или долей банка по назначенной им самим цене.

Как следует из инструкции, она регулирует две различные ситуации: крайние меры санационного типа и процедуру ликвидации банка. Ее разработка и издание в подобной форме была связана с тем, что положения, содержащиеся в прежнем законодательстве о банках, носили общую форму, а также с необходимостью инициирования процедуры ликвидации банков в связи с неблагоприятной ситуацией в банковском секторе.

4.2.1. Ликвидация мелких банков

В 1994 г. было ликвидировано три коммерческих банка: «Жиргал», «Урматбанк» и «Сатурн». В 1995 г. ликвидировано два банка: «Адил» и «Кыргыздыйканбанк». Главной причиной их ликвидации стала потеря ликвидности в течение длительного времени в результате проводимой кредитной деятельности. Эти банки, так же как и остальные, основывали свою кредитную акцию на рефинансовом кредите НБКР. В группе ликвидированных банков этот кредит представлял собой источник финансирования от 48 до 72% объема их кредитной деятельности. Предоставленные этими банками кредиты в значительной степени оказались безнадежными.

Особой оказалась ситуация с АКБ «Сатурн». Этот банк был образован Министерством внутренних дел и связанными с этим ведомством учреждениями (в том числе тюремной службой). В начале 1994 г. учредительский капитал этого банка составлял лишь немногим более 1 млн. сомов. Проводившаяся этим банком в 1993 г. кредитная деятельность более чем на 65% опиралась на рефинансовый кредит НБКР и составляла 5129 тыс. сомов. Предоставленные банком кредиты на 95% оказались безнадежными. Попытка отобрать у этого банка лицензию вызвала противодействие, нацеленное на сохранение банка. В этой ситуации после нескольких месяцев попыток в течение 1994 г. этим вопросом занялся суд, который в конечном счете и провел процесс ликвидации этого банка.

Другим примером было решение проблемы кыргызско-швейцарского АКБ «Адил». Основной капитал этого банка составлял на начало 1995 г. 1,5 млн. сомов, в том числе 200 тыс. сомов (менее 20 тыс. долларов США) составлял иностранный капитал. В это время минимальный учредительский капитал составлял 5 млн. сомов. Объем кредитов, предоставленных банком, составил в январе 1994 г. почти 13 млн. сомов (из которых почти 50% приходилось на средства рефинансового кредита центрального банка). К концу 1994 г. банк

утратил ликвидность и перестал выполнять свои обязательства по отношению к вкладчикам. В этой ситуации центральный банк потребовал разработать программу оздоровления банка. Отсутствие улучшения в положении банка привело к тому, что в начале апреля 1995 г. было принято решение о приостановлении действия лицензии «Адила» на два месяца. Срок приостановления действия лицензии был связан с обещанием руководства банка, что в ближайшее время банк получит дополнительные средства из-за границы и будет располагать 5-8 млн. долларов США. В период приостановления действия лицензии НБКР принял на себя обязательства банка по отношению к мелким вкладчикам (до 1 тыс. сомов). Несколькими месяцами спустя было принято решение о ликвидации банка, поскольку обещанные средства на пополнение капитала банка не поступили³.

Остальные ликвидированные банки либо не расширили свою деятельность, как «Жиргал», который самоликвидировался (его учредительский капитал составлял 100 тыс. сомов, или около 10 тыс. долларов США), либо были ликвидированы, поскольку их деятельность ограничивалась раздачей кредитов, которые невозможно было получить назад. Примером может служить Кыргыздэйканбанк, созданный как конкурент Агробанка на рынке обслуживания сельского хозяйства.

В 1996 году были ликвидированы два очередных новых коммерческих банка. Это были банки «Hen-Fen» и «Orient». Причины ликвидации этих банков были уже иными, чем те, о которых велась речь раньше. Оба финансовых учреждения были банками с преобладающей или полной долей иностранного капитала. В банке «Hen-Fen» эта доля составляла 100%, в банке «Orient» — 70%. Эти банки не находились в особенно трудном финансовом положении. Банк «Orient» считался одним из лучших банков в Кыргызстане.

В качестве причины лишения немецко-кыргызского банка «Orient» лицензии были названы «невыполнение рекомендаций НБКР, а также разоблачение некоторых компрометирующих обстоятельств, касающихся главных акционеров банка». Из дополнительных сообщений в печати вытекало, что главный пайщик — немецкий гражданин кыргызского или узбекского происхождения — был обвинен в уголовных преступлениях. Кроме того, это совпало с конфликтом между акционерами, которые решили прекратить деятельность банка. Ситуация банка была настолько хорошей, что банк выплатил все свои обязательства.

Гораздо более сложным оказался вопрос банка «Hen-Fen». Это был банк, учрежденный в 1992 году на основании соглашения между двумя частными фирмами из Гонконга и правительством Кыргызстана. Причиной лишения банка лицензии было обнаружение того, что представленные учредителями документы оказались фальшивыми. Кроме того, оказалось, что фактический учредительский капитал банка составляет лишь 430 тысяч долл. США, а не, как декларировали стороны, 1 миллион долл. Не было также обосновано документами происхождение этих денег. Контроль банковского надзора в банке «Hen-Fen» выявил, что главный акционер финансировал с помощью кредитов из

³ «Банковский вестник», № 4, 1995, с. 5.

этого банка свои фирмы в объеме, значительно превышающем действующие нормы. Банк «Нен-Фен» не выполнял также других нормативов, определенных НБКР, что привело осенью 1995 года к тому, что в нем была введена временная администрация центрального банка. Окончательное решение о лишении банка лицензии на ведение банковской деятельности было принято в мае 1996 года.

В целом ликвидированные банки либо демонстрировали необычайную слабость и отсутствие профессионализма, либо создавались с иными, нежели банковская деятельность в ее классическом понимании, целями. Однако вышеприведенная характеристика касается не только малых и новых банков. Она относится также и к крупным финансовым учреждениям, находящимся в государственной собственности. Примером является ликвидация государственного Сберегательного банка, а также Агропромбанка.

4.2.2. Проблемы ликвидации государственных банков

Решение о ликвидации Сберегательного банка было принято 14 февраля 1996 г. Это был первый на территории стран, входивших в бывший СССР, случай ликвидации государственного банка, занимающегося накоплением сбережений населения. Положение этого банка было трудным с самого начала. Он имел низкий учредительский капитал — 2,7 млн. сомов по данным на конец 1995 г. Это ставило банк на последнее место среди восемнадцати коммерческих банков, действовавших в Кыргызстане на конец 1995 г. Это было почти в четыре раза меньше, чем минимальный уровень уставного фонда коммерческого банка, который должен был стать обязательным с 1 сентября 1996 г. — 10 млн. сомов. В то же время этот банк имел 49 отделений, и с этой точки зрения был вторым банком на территории Кыргызстана. Его опережал только Агробанк, который имел 50 отделений.

В качестве причины ликвидации называлось тяжелое положение банка. Вина за это была возложена на прежнее руководство банка. В своей деятельности оно превысило компетенции, допускаясь уставом банка. В операциях с активами накопленные средства не размещались исключительно на рынке государственных ценных бумаг. Их значительная часть направлялась на межбанковский рынок, в частности, на займы тем банкам, которые находились в трудном положении. Некоторые из этих банков были впоследствии ликвидированы. Этот банк также предоставлял низкопроцентные кредиты хозяйственным субъектам, что привело к значительным убыткам. Кроме того, большинство предоставленных таким образом кредитов оказалось безнадежным. Уровень процентных ставок предоставляемых кредитов был ниже, чем в других коммерческих банках.

Кроме того, с начала 1993 г. руководство банка проводило рискованную политику привлечения депозитов, предлагая высокие проценты по вкладам. В период сокращения инфляции в 1994 г. сохранились высокие процентные ставки, вплоть до 250% годовых. Таким образом была собрана значительная часть сбережений населения, в то время как другие банки быстрее приспособивались

к снижающимся темпам инфляции. Эту политику банк продолжал и в последний год своей деятельности. До конца I квартала 1995 г. проценты по вкладам на текущих счетах были такими же, как и в других банках (60%), а проценты по срочным вкладам значительно превышали ставки, предлагаемые другими коммерческими банками. Во II и III кварталах 1995 г., по мере снижения инфляции, проценты по вкладам снижались во всех банках. Однако сберегательный банк предлагал значительно более высокие проценты, особенно на годовые депозиты (50-80%). Банк поддерживал высокие проценты по вкладам в то время, когда вслед за снижением темпов инфляции другие банки стали снижать проценты. В середине 1995 г. НБКР обратился к руководству Сберегательного банка с требованием изменить проводимую политику начисления процентов на депозиты. Только в последнем квартале 1995 г. ставка по текущим вкладам была снижена до 10% и по срочным депозитам — до 30% (до уровня процентной ставки в других банках). Однако было уже поздно. В том положении, в котором оказался Сберегательный банк, было признано более правильным его ликвидировать, чем, например, проводить изменения в его руководстве или другие санационные меры.

В момент ликвидации банка возникла проблема возвращения размещенных там сбережений населения. Сберегательный банк был единственным банком в Кыргызстане, который имел государственные гарантии на депозиты. С формальной точки зрения эти гарантии касались только депозитов, которые были размещены в нем до 11 декабря 1992 г. (это был момент, когда он возобновил свою деятельность после периода приостановления своей работы, связанного с тем, что советский Сбербанк изъясил внесенные в него ранее сбережения). Однако государственный статус банка обязывал правительство и центральный банк принять на себя ответственность за депозиты населения, размещенные в нем и позднее. В начале февраля 1996 г. были установлены принципы, размер и очередность возвращения депозитов. Выплаты мелких вкладов до 3 тыс. сомов были начаты сразу же после принятия решения о ликвидации банка. Вклады размером от 3 до 5 тыс. сомов начали выплачивать в апреле 1996 г., а от 5 до 10 тыс. сомов — с мая 1996 г. Вклады свыше 10 тыс. сомов обещано вернуть по завершении выплат по более мелким вкладам. Временная администрация сберегательного банка, назначенная центральным банком, начала принимать меры по возвращению кредитов, предоставленных Сберегательным банком на межбанковском рынке, а также кредитов, предоставленных хозяйственным субъектам. Однако возвращенных кредитов оказалось недостаточно для того, чтобы вернуть сбережения, и НБКР выделил на эти цели свои собственные резервы.

Решение о ликвидации Сберегательного банка было принято без ясной концепции создания нового банка, аккумулирующего сбережения населения. Форма нового банка в настоящее время находится в стадии обсуждения. В соответствии с одной из концепций, предполагается создание сберегательно-кредитных касс. По другой концепции, рекомендуется создание нового банка с но-

вым руководством, которое будет иметь право работать лишь на рынке государственных ценных бумаг. Скорее всего, решение о ликвидации сбербанка связано с подготовкой программы реформы всего финансового сектора в Кыргызстане, известной под названием *FINS*.

Развитая инфраструктура из почти 50 отделений бывшего Сберегательного банка может стать основой для новой децентрализованной структуры нескольких (группы) специализированных банков (в том числе сбербанка), а также банков, обслуживающих сельское население, коллективные и индивидуальные крестьянские хозяйства. Новая организационная структура банков могла бы одновременно выполнять прежние функции Сберегательного банка.

О планах глубокой реорганизации сектора коммерческих банков свидетельствует решение о ликвидации второго крупного государственного банка — Агропромбанка, функционировавшего в области сельского хозяйства. Крайне плохая финансовая ситуация колхозов и совхозов, а также политика создания на базе коллективных хозяйств небольших фермерских хозяйств без разрешения проблем задолженности отрицательным образом повлияли на ситуацию этого банка. Агропромбанк располагал большим количеством отделений (50) и небольшим учредительским капиталом в размере 15 миллионов сомов. В течение нескольких лет своей деятельности (с 1989 года) он предоставлял кредиты в соответствии с центральными планами. В момент принятия решения о его ликвидации сумма предоставленных банком кредитов, в большинстве случаев отнесенных к группе сомнительных или безнадежных (потерянных), составляла 1,5 миллиарда сомов. Первоначально рассматривалась концепция выделения из этого банка портфеля «плохих долгов» и принятия их специальным Агентством, созданным при Министерстве финансов. Таким образом Агропромбанк, освобожденный от багажа потерянных кредитов, мог бы продолжать свою деятельность. Однако, на окончательное решение о его ликвидации, принятое НБКР, повлияла оценка руководства этого банка. Принимающие решение пришли к выводу, что оно (это руководство) является настолько слабым, что не дает шансов на улучшение функционирования банка даже после проведения упомянутой выше операции.

Принятые решения о ликвидации двух из четырех крупных государственных банков беспрецедентны на территории бывшего СССР. Что касается остальных двух крупных банков, Промстройбанка и АКБ Кыргызстан, то НБКР определил срок улучшения их финансовой ситуации до конца марта 1997 года. В случае, если это не произойдет, НБКР не исключает, что будут приняты очередные решения о ликвидации. Описанные выше решения о ликвидации ряда коммерческих банков, в том числе крупных государственных банков, представляют собой лишь этап реструктуризации банковского сектора в целом. Осуществление этой программы под названием *FINSAC* началось во второй половине 1996 года.

5. Кризис и функционирование коммерческих банков

5.1. Характеристика коммерческих банков Кыргызстана в 1994-1996 гг.

На начало 1994 г. в республике Кыргызстан действовало 20 коммерческих банков. В семи из них в связи с критическим финансовым положением был введен прямой банковский надзор. В целом в течение 1994-1995 гг. было ликвидировано пять банков (три банка в 1994 г. и два банка в 1995 г.). В первой половине 1996 г. Центральный банк принял решение о ликвидации еще трех банков. В конце 1995 – начале 1996 гг. лицензии на деятельность были выданы трем банкам. Таким образом, число действующих банков в 1996 г. сократилось до 15.

Среди 15 банков, действовавших в 1996 г., два были созданы на основе бывших государственных банков — Промстройбанк и АКБ «Кыргызстан». Доля участия государства в них значительно меньше и составляет соответственно 29% и 13%. В этих банках остальная часть акций находится в руках приватизированных фирм и предприятий, являющихся клиентами этих банков (чаще всего в форме трудовых коллективов), а также работников этих банков.

Среди тринадцати новых действующих коммерческих банков, возникших в 1990-х годах, государство сохранило преобладающие позиции лишь в одном. Это относится к КБ «Энергобанк», который действует с середины 1992 г. и занимается развитием и реконструкцией энергетики. Поэтому государственное участие в нем составляет 99%. В 1994 г. этот банк переживал серьезные трудности, находился под особым банковским контролем и пользовался чрезвычайными кредитами.

В остальных двенадцати банках участие государства невелико или они являются частными на 100%. Первоначально большинство новых банков в Кыргызстане образовывали отраслевые министерства и связанные с ними предприятия (например, Министерство транспорта, Министерство торговли, Министерство строительства, Министерство внутренних дел и т. п.). За короткий период (в течение двух-трех лет) банки изменили свою структуру собственности. В поисках дополнительного капитала для выполнения растущих требований НБКР по этим нормативам они выпускали новые паи (или акции), которые приобретали юридические и физические лица, а также иностранные инвесторы. В результате первоначальная структура собственности банков подверглась далеко идущим изменениям: в ней увеличилась роль частных пайщиков при сокращении доли государства и его учреждений.

В настоящее время небольшие государственные пакеты в девяти банках составляют от 4 до 32%. Так, например, в банке «Максат» в руках государства осталось 4% акций. Остальные 96% находятся в руках иностранного капитала. В двух коммерческих банках государство не имеет никаких паев («Кыргыз-Жер»,

«Меркьюри»). Иностраный капитал в каждом из этих банков составляет 90 или 100% учредительского капитала, и этот капитал связан с одной страной: Кипром и Великобританией. В число банков с участием иностранного капитала в 1996 г. вошел «Аманбанк» (раньше он назывался «Акнет» — 35% российского капитала).

В целом во всей системе коммерческих банков доля государства в учредительском капитале на начало 1995 г. составляла около 20%. Остальная часть находилась в собственности негосударственных фирм и предприятий, а также физических лиц. В 1995 г., вследствие увеличения учредительского капитала в частных банках и в банках со смешанным капиталом, доля государства на несколько процентов сократилась (до 11,3%). Совокупный учредительский капитал банков возрос в течение 1995 г. со 159 млн. сомов до 200 млн. сомов. В 1994-1995 гг. половина средств, предназначенных на увеличение учредительского капитала банка, имела зарубежное происхождение.

Из пятнадцати действовавших банков четырнадцать имело свои центральные учреждения в столице страны — Бишкеке. Лишь один банк, «Иссык-Куль», разместил свои центральные органы в городе Кара-Коль. Еще в начале 1996 г. все коммерческие банки в Кыргызстане располагали 168 отделениями. Более всего отделений (50) имел Агробанк. Вторым по числу отделений был Сберегательный банк, располагавший сетью из 49 отделений. (Оба банка были ликвидированы в середине 1996 года.) За ними шли бывшие государственный банки: Промстройбанк — 26 отделений и банк «Кыргызстан» — 25 отделений. В сумме эти четыре крупнейших банка имели 150 отделений. На остальные 12 банков приходилось лишь 15 отделений. Из них четыре банка имело лишь центральные учреждения, а восемь банков — от одного до трех отделений.

В первой половине 1996 г., так же как и в 1994-1995 гг., положение банковской системы в целом было чрезвычайно тяжелым. Причины этого можно подразделить на внешние и внутренние. К внешним можно отнести сложную экономическую ситуацию, спад производства, высокую инфляцию в 1992-1994 годах. Функционирование банков в таких условиях требует высокой квалификации в оценке рисков, проведения осторожной политики процентов по кредитам и депозитам, а также развития других форм размещения средств. Таких навыков и знаний большинству банков не хватало. К внешним причинам относилась также политика государства, которое продолжало использовать до конца 1993 года административный способ распределения кредитов между коммерческими банками. Так называемые целевые кредиты распределялись независимо от желания банков. Эта практика в наибольшей мере касалась бывших государственных банков. Распределенные таким способом кредиты оказались в большей своей части безнадежными. Возникшая в результате нагрузка на кредитные портфели крупных банков составляла 80-90%.

Эта ситуация нарастала уже в 1993 г. В связи с ухудшающимся финансовым положением предприятий в коммерческих банках росла доля невозвращенных кредитов. Для коммерческих банков это означало отсутствие возможностей

возвратить НБКР рефинансовый кредит, который они получили на целевых началах. В результате просроченная задолженность коммерческих банков НБКР (овердрафт) к концу 1993 г. составила почти 600 млн. сомов. Ситуация резко ухудшилась в начале 1994 г. Сумма невозвращенных целевых кредитов достигла 1198 млн. сомов. В этой ситуации центральный банк принял в апреле 1994 г. решение о преобразовании кредитов, предоставленных государством, в средне-срочные (трехлетние) кредиты. Таким образом, эти целевые, по большей части безнадежные, кредиты были сняты с текущих балансов коммерческих банков. Однако проблема решена не была. С середины 1994 г. начала возрастать просроченная задолженность уже по этим кредитам. В декабре 1995 г. она достигла суммы в 1030 млн. сомов, что составляло 47% объема всех кредитов, предоставленных коммерческими банками.

К числу причин тяжелого положения, явившегося результатом деятельности самих банков, следует отнести отсутствие разумной кредитной политики и политики процентов по депозитам. Большинство банков продолжало политику льготного кредитования учредителей и пайщиков банка. Им предоставлялись кредиты на льготных условиях, а также под залог их паев или акций. Эта деятельность приобрела столь широкие масштабы, что банковский надзор в своей инструкции «Об ограничении кредитования» определил объем кредитов, которые могут быть выданы под залог паев и акций, суммой, не превышающей 10% учредительского капитала банков. Для большинства предоставленных кредитов банки не проводили анализа финансового положения кредитополучателей и в недостаточной степени заботились о принятии надлежащих залогов.

Таким образом, на безнадежные кредиты, появившиеся в результате реализации государственной политики, наложились безнадежные кредиты, появившиеся из-за собственных ошибок коммерческих банков. Недостаткам в кредитной политике сопутствовали ошибки в политике привлечения депозитов и в установлении процентных ставок по ним. Опираясь на опыт 1993 г., который характеризовался высокой инфляцией, коммерческие банки привлекали депозиты, предлагая по ним высокие процентные ставки. На быстрое снижение темпов инфляции в 1994 и 1995 гг. банки реагировали с запозданием. В целом они набрали большой объем обязательств, которые должны были покрыть доходы по операциям на активах. Для того, чтобы компенсировать высокий объем обязательств в отношении депозиторов, они значительно повышали процентные ставки по части самостоятельно предоставляемых кредитов. При этом не учитывался тот факт, что высокие процентные ставки по кредитам повышают риск их невозвращения. Имевшему место в 1994-1995 гг. массовому явлению неплатежеспособности кредитополучателей, означавшему снижение доходов банков, сопутствовало увеличение выплат по процентам на депозиты. Для того, чтобы справиться с этой ситуацией, некоторые банки увеличили проценты по новым депозитам для того, чтобы таким образом привлечь средства на выплату своих более ранних обязательств. Эта ситуация привела к утрате текущей лик-

видности большинством коммерческих банков. Так, в середине 1995 г. дефицит средств на выплату необходимых процентов составил более 16 млн. сомов⁴. Эта ситуация потребовала предоставления центральным банком в 1995 г. нескольких больших кредитов банкам, находящимся в трудном положении.

В этих условиях, учитывая груз «плохих» долгов и ошибок в деятельности банков, большинство из них перестало вести кредитную деятельность и принимать депозиты. Предоставляемые в настоящее время банками кредиты имеют исключительно краткосрочный характер (главным образом трехмесячные кредиты). Подобную осторожную политику банки проводят и в отношении депозитов, принимая их лишь на короткий срок и под низкие проценты. В 1996 г. положение в этом отношении не изменилось.

Проводившееся центральным банком в середине 1995 г. обследование положения в коммерческих банках позволило подразделить их на три группы. При этом учитывались следующие критерии: качество активов, адекватность капитала и выполнение экономических нормативов, установленных банковским надзором. К первой группе так называемых «хороших» банков были отнесены те, которые имели положительный баланс капитала и выполняли все экономические нормативы. Их кредитные портфели более чем на 50% состояли из кредитов, оцениваемых как «удовлетворительные». Таких банков во второй половине 1995 г. было в Кыргызстане шесть (что составляло 33% всех коммерческих банков страны). К ним относились: «Ориент», «Курулюш», «Крамдсбанк», «Меркьюри», «Кыргыз-Жер» и «Иссык-Куль». Общей чертой этих банков является то, что они являются новыми банками, основанными в 1991-1994 гг., и сформированы на основе частного или смешанного капитала. В то же время это небольшие банки, хорошее финансовое состояние которых мало сказывается на положении в банковском секторе в целом.

Ко второй группе были отнесены банки, которые имели положительный баланс капитала, но одновременно не выполняли норматив ликвидности. В их кредитных портфелях большую часть (свыше 50%) составляли «удовлетворительные» и «не соответствующие стандартам» кредиты. По данной классификации к этой группе было отнесено три банка (17% всех коммерческих банков страны).

К последней группе были отнесены те банки, которые имели отрицательный капитал и которые не выполняли установленных экономических нормативов. Их кредитные портфели на 50% состоят из кредитов, классифицируемых как «сомнительные» или «безнадежные». В таком положении находилось 9 банков, или 50% всех коммерческих банков Кыргызстана, в том числе все крупные государственные банки и бывшие государственные банки отраслевого типа. Давление «плохих» долгов в портфелях этих банков и их общее положение оказывает решающее воздействие на состояние банковской системы Кыргызстана. Как следует из приведенной выше классификации, ключом к

⁴ «Банковский вестник», № 8, 1995, с. 13.

улучшению положения в банковской системе является разрешение проблем, сконцентрированных в этих нескольких (четырёх) банках.

5.2. Отдельные проблемы функционирования коммерческих банков

К числу позитивных явлений в секторе коммерческих банков следует отнести появление и развитие межбанковского рынка. Он пока не играет важной роли в размещении финансовых средств банков и при определении цены денег. В этих случаях решающую роль все еще выполняет рефинансовый кредит центрального банка. Однако вследствие ограниченности средств, направляемых центральным банком на аукционы рефинансовых кредитов, роль межбанковского рынка постепенно возрастает. Серьезным препятствием в его развитии является радикальное ограничение банками кредитной деятельности. В 1995 г. объем средств, перераспределяемых банками между собой, стал постепенно превышать суммы, закупленные на кредитных аукционах НБКР. Однако в обоих случаях обороты сокращались. В оборотах на межбанковском рынке преобладали краткосрочные (15-30-дневные) кредиты под проценты, превышающие текущую процентную ставку по рефинансовым кредитам.

Серьезной проблемой является высокая цена денег на аукционах НБКР, а также на межбанковском рынке. Во второй половине 1995 г. она колебалась от 40% до 70% в год. На величину этой цены влияли прогнозы уровня инфляции, а также небольшой объем средств, поступающих из этих двух источников. На приобретенные по этой цене денежные средства банки дополнительно начисляли 20% своих операционных издержек. Таким образом, нижняя граница процентов по кредитам в национальной валюте увеличилась в этот период до 90%, а верхняя достигла 200%. Высокие процентные ставки по кредитам коммерческих банков не были связаны только с проведением ими осторожной политики. Они были также обусловлены чрезвычайно высокими начислениями и завышенными операционными издержками банков. Из-за небольшого объема средств на внутреннем рынке все банки заинтересованы в приобретении валютных средств. Цена кредитов, предоставляемых в «твердой» валюте, колебалась во второй половине 1995 г. между нижней границей в 20-30% и верхней границей в 70-90%. Это вновь указывает на высокие «начисления», которые отчисляют себе коммерческие банки.

С другой стороны, коммерческие банки, учась на собственных ошибках 1993 и 1994 гг., проводят осторожную политику привлечения вкладов. Принимая депозиты, они предлагают процентные ставки, которые наполовину ниже, чем процентные ставки по предоставляемым ими самими кредитам. Во второй половине 1995 г. проценты по текущим депозитам составляли от 5 до 30%. На срочные депозиты начислялись проценты в границах от 20 до 80%. Большинство банков неохотно открывало новые счета и предлагало низкие процентные ставки от 20 до 35%.

Проводимая коммерческими банками политика процентных ставок по депозитам и кредитам указывает на их попытки повысить за счет этого собственные доходы. Очевидно однако, что она слишком радикальна и в целом сужает кредитную деятельность и дестимулирует население к вложению средств. Со стороны активов в настоящее время преобладают операции с ценными бумагами, а также валютные операции. Для большинства банков эти операции являются основным источником доходов.

Приступив к формированию собственного союза, коммерческие банки начали развивать и новую форму взаимодействия. Однако тот факт, что они находятся в различном положении, не способствует единству действий. В 1995 г. была образована так называемая «ассоциация», объединившая 7 банков, находящихся в самом хорошем положении. Целью ассоциации должна стать защита интересов банков и координация совместных действий в отношениях с внешними учреждениями. В частности, ассоциация предполагает заняться проблемой налогов, а также урегулированием отношений между банками, с одной стороны, и милицией и прокуратурой, с другой. Кроме того, она намеревается проводить работу по повышению профессиональной квалификации работников банков. Реакцией на создание такого «клуба хороших банков» было образование в 1996 г. союза из двенадцати остальных банков. В уставе этой второй организации обращает на себя внимание возможность вступления в эту организацию различных предприятий, инвестиционных фондов и бирж. Это положение устава указывает на возможность создания на этой основе финансово-промышленных групп, которые могут иметь большое влияние на экономику страны. С момента создания второго союза между двумя объединениями началась конкуренция за привлечение как можно большего числа членов из числа действующих коммерческих банков.

В своей деятельности коммерческие банки сталкиваются с рядом проблем, затрудняющих их работу. Серьезные трудности возникают в связи с противоречиями в законах и нормативах. Примером такого положения является вопрос о долгах поделенных на части колхозов. В указе президента предусмотрено, что новые фермерские и крестьянские хозяйства не должны наследовать долги колхозов и совхозов. Выплату этой задолженности предполагается осуществить путем продажи имущества коллективных хозяйств. Если величина этого имущества окажется недостаточной для выплаты долгов, то остальную часть задолженности возьмет на себя государство. Более поздним правительственным распоряжением был введен принцип, что оставшаяся после продажи имущества задолженность должна быть возложена на образованные фермерские и крестьянские хозяйства и выплачена в течение 40 лет с десятилетней отсрочкой. Последующими постановлениями Министерства сельского хозяйства был введен принцип, что при создании крестьянских и фермерских хозяйств на них будет возлагаться часть задолженности, распределенной в равных долях на

десять лет. Приведенный пример демонстрирует лишь одну из многих ситуаций, которые затрудняют решение проблемы задолженности в сельском хозяйстве⁵.

На ежедневной работе банков отражается также поведение предприятий, обусловленное их задолженностью государственному бюджету, банкам и другим хозяйственным субъектам. В этой ситуации они не проводят финансовых операций через банки, а избирают путь прямых взаимных расчетов наличными или с помощью бартера. Таким образом, банки лишаются притока денег. Эта ситуация обуславливает требования руководства банков издать распоряжение, обязывающее хозяйственные субъекты осуществлять все свои платежи через банки.

Другой проблемой, на которую обращают внимание банки, является условленная процедура реализации залогов, принятых банками в качестве обеспечения предоставленного кредита. Например, в случае недвижимости такая форма обеспечения требует нотариальных оплат в размере 5% стоимости залога. Основную трудность для банков представляет собой отсутствие возможности залога земли. В этой ситуации банки вынуждены брать в залог менее выгодное движимое имущество, которое, по их мнению, труднее продать. Некоторые банки имеют уже столько проблем с залоговым имуществом, что создали специальные структуры внутри банка или внешние учреждения, которые занимаются реализацией принятого банком обеспечения.

6. Программа оздоровления банковской системы

6.1. Программа помощи *FINSAC*

Ввиду тяжелого положения всей банковской системы в Кыргызстане государственные органы и центральный банк в начале 1995 г. приняли решение обратиться к международным организациям за содействием в проведении программы реорганизации всего финансового сектора страны. В работах над подготовкой программы приняли участие Всемирный банк, Международный валютный фонд, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития, а также Агентство США по международному развитию (*USAID*). Разработанный НБКР документ об основных направлениях программы перестройки банковской системы обсуждался на встрече в Париже в мае 1995 г. В программе было представлено состояние банковской системы, а также проводившиеся НБКР мероприятия. Предложения о реконструкции системы касались внедрения изменений в систему банковского законодательства в широком смысле слова, а также в связанную с ним нормативную базу.

⁵ «Банковский вестник», № 3, 1995.

В этом документе наиболее трудной для решения проблемой признавалась проблема безнадежных кредитов, предоставленных крупными старыми государственными банками по директивам правительства. Это касалось задолженности колхозов и совхозов, предприятий, обслуживающих сельское хозяйство, а также промышленности. Общая сумма «плохих долгов» в кредитных портфелях банков оценивалась в 100 млн. долларов США. 90% объема этой задолженности возникло в результате правительственных директив. Остальные 10 млн. долларов США оценивались как «плохие долги», возникшие в результате ошибок правлений банков. Для того, чтобы решить проблему безнадежных кредитов, центральный банк предложил, чтобы значительная их часть была покрыта за счет долгосрочного государственного займа для банков. Остальную сумму было предложено изъять из балансов банков и преобразовать в государственную задолженность, если правительству удастся получить финансовую помощь. Одновременно для «очищения» кредитных портфелей крупных банков НБКР предложил провести в этих банках структурную реформу, состоящую в продаже или закрытии части отделений банков, в создании на базе одного банка нескольких банков, в изменении административной структуры банков, а также в укреплении внутреннего и внешнего контроля за ними. Проведение этих мероприятий должно было стать предварительным условием для пополнения их капиталов и для списания их «плохих долгов», а также одновременно для создания достаточных резервов⁶.

На встрече в Париже было достигнуто предварительное соглашение о выделении Всемирным банком 45 млн. долларов США на реализацию программы *FINSAC*. В июле 1995 г. Всемирный банк направил в Бишкек специальную миссию с целью ознакомления с ситуацией и разработки стратегии реформы финансового сектора в Кыргызстане⁷.

В октябре 1995 г. на встрече рабочей группы, работавшей над программой *FINSAC* в Вашингтоне, было предварительно согласовано, что ключевым элементом реформы должно было стать создание правовых основ для коренной реформы банковской системы. Это означало необходимость принятия новых законов о центральном банке и о коммерческих банках и их деятельности. Кроме этих двух основных законов, предусматривались разработка и принятие законодательных актов «О залоге», «О хозяйственных союзах», а также пакета законов, касающегося реформы в сельском хозяйстве (включая приватизацию земли и предоставление возможности внесения ее под залог в банки, предоставляющие кредиты). В других законах, например, в налоговом кодексе, предполагалось выровнять налогообложение прибыли банков с другими хозяйственными субъектами. Этот налог должен был составить 30% вместо действовавшего до настоящего времени 35%-ного налога для предприятий и 45%-ного налога для банков. Предлагалось также провести другие изменения в нало-

⁶ Отрывки этого документа НБКР были опубликованы в статье *Проблемы структурных преобразований банковского сектора Кыргызской Республики*, «Банковский вестник», № 6, 1995, с. 2-5.

⁷ «Банковский вестник», № 8, 1995, с. 2.

говой системе, что позволило бы банкам отчислять создаваемые ими резервы от доходов перед налогообложением. До сих пор создание таких резервов практически невозможно из-за того, что нормативы требуют формировать их из прибыли после налогообложения. Другим требованием является возможность внесения безнадежных кредитов в издержки.

Помимо изменений в налоговом законодательстве, предусматривалась также необходимость укрепления независимости банковской системы и защиты банковской тайны. Введение этих нормативов должно было способствовать возрастанию доверия населения к банковской системе и привлечению сбережения частных лиц. В программе предусматривалось также создание правовых условий для развития небанковских финансовых учреждений, а также для развития фондового рынка.

Вторым элементом программы должно было стать проведение реформ системы учета, бухгалтерского учета и аудита. Введение новых принципов системы учета (плана счетов) должно затронуть не только коммерческие банки, но и промышленные предприятия. Третья часть программы относится к структурным реформам в банковском секторе. Ее долгосрочной целью должно стать создание эффективной банковской системы, опирающейся на принципы конкуренции между банками, которые в состоянии управлять рисками в своей деятельности. Вся система должна находиться под контролем эффективно действующего банковского надзора⁸.

В рамках программы *FINSAC* должен быть проведен внешний аудит двух крупных бывших государственных банков (Промстройбанка и АКБ «Кыргызстан»). Такой аудит должен показать фактическую долю «плохих» кредитов в портфелях этих банков. Эта оценка должна служить определению размеров финансовой помощи, предназначенной для решения данной проблемы. Остальные, более мелкие, банки будут вынуждены самостоятельно решать эту проблему.

Помощь в «вычищении» портфелей крупных банков от «плохих» кредитов будет обусловлена реформой каждого из этих финансовых субъектов. По предварительным оценкам Департамента банковского надзора НБКР, Промстройбанк и АКБ «Кыргызстан» имеют шансы с внешней помощью выйти из своего тяжелого положения.

Реализация программы *FINSAC* началась во второй половине 1996 года. 3 июля этого года в Вашингтоне было подписано кредитное соглашение между Кыргызской Республикой и Международной ассоциацией развития на выделение правительству Кыргызстана кредита в сумме 45 млн. долларов США на поддержку структурной перестройки финансового сектора. Первым шагом реализации программы было образование в июле этого года Агентства по реорганизации банков и реструктуризации долгов при НБКР. Основными задачами агентства являются:

⁸ См. *О реформе финансового и банковского сектора в Кыргызской Республике*, «Банковский вестник», № 1, 1996, с. 2.

- реструктуризация, продажа и возврат долгов предприятий;
- ликвидация, реорганизация банков, признанных неплатежеспособными.

Источниками финансирования Агентства являются средства центрального банка и 5% средств, полученных от продажи активов и возврата долгов в ликвидированных банках.

На первом этапе сфера деятельности агентства охватила невозвращенные кредиты двух банков: Агропромбанка и Эльбанка. Потерянные и сомнительные кредиты в портфелях этих банков составляют 1,5 млрд. сомов.

6.2. Проекты нового законодательства

6.2.1. Регулирование деятельности Национального банка КР

О необходимости разработки нового проекта закона о центральном банке говорилось еще в 1993 г. Принятый в декабре 1992 г. закон о центральном банке во многих своих пунктах имел слишком общий характер. С момента вступления в силу в этот закон дважды вносились изменения. Первый пересмотр закона имел место в январе 1994 г., второй — в апреле 1994 г. Закон обеспечивает центральному банку определенную независимость от правительства и парламента. Он запрещает использование эмиссии с целью финансирования бюджетного дефицита. В чрезвычайно общей форме закон определяет отношения центрального банка с коммерческими банками и компетенцию банковского надзора.

В декабре 1995 г. центральным банком был разработан последний вариант проекта закона «О Центральном банке Кыргызской Республики». В нем были сохранены все положения о целях деятельности банка, об основных задачах банка и об отношениях с правительством и парламентом, содержащиеся в предыдущем законе. В соответствии с законом целью деятельности банка является стабилизация цен и поддержание их в таком состоянии. Основные задачи банка сводятся к сохранению стоимости национальной валюты и обеспечению стабильности банковской и финансовой системы республики. В проекте закона продолжает использоваться понятие «денежно-кредитная политика центрального банка». Это связано с сохранением права на то, чтобы «быть кредитором последней инстанции для коммерческих банков» (статья 4, пункт 4 проекта). Это право позволяет центральному банку предоставлять кредит коммерческим банкам на период не более 6 месяцев по залог ценных бумаг и других названных в законе активов (ст. 5, пункт 1). Таким образом, центральный банк наделяется правом предоставлять банкам различные формы кредитов и определять уровень процентной ставки по ним. Это право названо одним из рычагов регулирования массы денег в обращении. Одновременно в особых случаях с целью защиты всей банковской системы центральный банк может предоставлять кредиты без обеспечения при условии подчинения кредитополучателя особому режиму. Из этого можно сделать вывод, что речь идет о помощи коммерческим банкам,

находящимся в трудном положении. Однако прямо это так не называется. Названные выше положения проекта обусловлены сохранением значительной роли НБКР в прямом определении массы кредитов (с помощью рефинансовых кредитов) при одновременной слабости межбанковского рынка.

В проекте сохранен принцип отношений между центральным банком, с одной стороны, и правительством и парламентом, с другой. Дважды в год центральный банк должен отчитываться перед парламентом о реализации уставной деятельности. Парламент принимает решение о ежегодной аудиторской проверке НБКР аудиторскими фирмами, предлагаемыми НБКР. Центральный банк разрабатывает и реализует кредитно-денежную политику. В случае, если правительство не согласно с этой политикой, оно должно уведомить об этом парламент, который может обязать НБКР изменить принятую им политику путем утверждения нормативного акта, содержащего обоснование таких изменений и срок его действия (ст. 19, пункт 2). Со своей стороны правительство обязано проводить с центральным банком консультации относительно проекта бюджета. Совокупность всех положений, содержащихся в законопроекте, должна стимулировать обе стороны (центральный банк и правительство) к согласованию денежно-кредитной политики и бюджета при сохранении принципиальной самостоятельности сторон.

Существенным в проекте закона может стать новое положение о запрещении кредитования центральным банком правительства и государственных учреждений. По действующему законодательству центральный банк имеет право предоставлять правительству краткосрочный кредит (сроком до 6 месяцев) на покрытие временной разницы между текущими расходами и доходами бюджета. В новом проекте такая возможность уже не предусматривается. Центральный банк может лишь обладать правом приобретать государственные ценные бумаги на вторичном рынке, за исключением ситуации их прямого приобретения с целью увеличения учредительского капитала НБКР. Новое положение представляет собой реакцию на проводимую на практике политику кредитования бюджетного дефицита.

В проекте закона значительно расширена часть, касающаяся банковского надзора и регулирования деятельности коммерческих банков (нормативы, санкции, лицензирование). Предлагаемые положения вызывают принципиальные возражения со стороны коммерческих банков. Они считают, что утверждение проекта в такой редакции приведет к преобразованию их в филиалы центрального банка. В качестве примера можно привести положение об обязательности предоставления информации центральному банку. В соответствии с этим положением центральный банк будет иметь право «требовать и получать такую информацию и отчетность, которую сочтет необходимой и целесообразной для надлежащей реализации своих функций надзора, а также требовать разъяснений по полученной информации» (ст. 30, пункт 2). Предлагаемые положения проекта связаны с состоянием банковской системы в Кыргызстане и со стремлением предотвратить распространение неправовых форм деятельности коммерческих

банков, а также противодействовать практике «отмывания» ими «грязных денег».

В соответствии с проектом, президент с согласия парламента назначает председателя НБКР на семилетний срок. Шестерых остальных членов правления НБКР по предложению председателя президент также назначает на тот же срок. По сравнению с действующим законом ликвидировано требование, чтобы члены правления ранее работали в определенных отраслях или сферах экономики.

В целом новый проект, укрепляя самостоятельность центрального банка, все же находится под сильным влиянием неблагоприятной ситуации в банковском секторе Кыргызстана. Предусмотренный в нем уровень контроля и рестрикций может оказать отрицательное воздействие на свободу деятельности коммерческих банков и подчинить их центральному банку. В заключении изложения основных положений проекта следует обратить внимание на часто встречающееся положение, в котором подчеркивается, что при регулировании отдельных проблем центральному банку рекомендуется использование «международной банковской практики». Это положение вводит определенную степень свободы деятельности, поскольку отсылает к четко не определенным принципам и правилам, которые хотя и не описаны в законе, но могут быть использованы.

7. Заключение и рекомендации

7.1. Банковская система в Кыргызстане парализована

Коммерческие банки в Кыргызстане до сих пор не выполняют функций посредников в процессе накопления (мобилизации) и распределения капиталов. В последние два года они были лишены доступа к дешевым рефинансовым кредитам, которые ранее распределялись НБКР. Централизованно размещавшиеся кредиты в значительной степени оказались «безнадежными». Свыше половины предприятий Кыргызстана дефицитны, а большинство из них являются должниками банков, бюджета или контрагентов. В этой ситуации частные фирмы, приватизированные и государственные предприятия во все меньшей степени могут пользоваться банковскими кредитами. В то же время они стараются не проводить свои финансовые операции через банковские счета. В свою очередь, коммерческие банки начали проводить очень осторожную политику. С одной стороны, они пытаются взыскать платежи со своих кредитополучателей, а с другой — выполнить свои обязательства по отношению к НБКР, а также соответствовать нормативам, определенным банковским надзором. В результате кредитный рынок в Кыргызстане замер. Банки ожидают списания «плохих» долгов с их балансов, а предприятия — значительного снижения процентной ставки по кредитам и оказания помощи в проведении структурной перестройки. В этой

ситуации необходимы решительные действия, объединяющие процесс сокращения задолженности коммерческих банков центральному банку и постепенное решение проблем структурной перестройки предприятий.

Основные направления деятельности, определенные программой *FINSAC*, служат структурной перестройке и укреплению банковской системы Кыргызстана. Предлагаемые изменения банковского и околобанковского (налогового, о залогах, о земле, о гарантировании депозитов) законодательства создают необходимые рамки для дальнейшего развития этой системы. Предварительным условием правильного функционирования банков и предприятий в рыночной экономике являются изменения их отчетности и методов составления балансов. Открытым остается вопрос о способах и направлениях реорганизации банковского сектора и об увязке этого процесса со структурной перестройкой на предприятиях.

7.2. Банковская система Кыргызстана четко подразделяется на две части

Первую группу банков составляют старые государственные банки отраслевого типа. Из-за груза «плохих долгов» они находятся в крайне трудном положении. Кроме того, они лишь в незначительной степени научились действовать в новых условиях рыночной экономики.

Вторая группа — это созданные в 90-х гг. коммерческие банки. Они относительно невелики и в основном находятся в собственности частных лиц и различных фирм и учреждений. Эти банки можно подразделить на две подгруппы: на банки, находящиеся в относительно хорошем положении и на «проблематичные» банки. В первую подгруппу обычно входят банки, на 100% находящиеся в частной собственности и с относительно большой долей иностранного капитала. Они проводят осторожную политику и в принципе соответствуют нормативам банковского надзора. В достижении их современного положения им помог иностранный учредительский капитал и использование средств из-за рубежа. Вторая подгруппа представлена банками, имеющими небольшой капитал и решающими проблемы «плохих долгов», возникших либо в результате собственных ошибок, либо вследствие реализации правительственных программ. Для улучшения их положения необходимо пополнение их капиталов. В современной экономической ситуации средства на эти цели могут поступить главным образом из-за границы.

Проблемы в секторе малых банков не имеют большого значения в совокупности проблем банковского сектора. Ликвидация отдельных банков в этом случае оказывает положительное воздействие на состояние и деятельность оставшихся. Об этом свидетельствуют уже проведенные в течение последних двух лет процедуры ликвидации пяти мелких банков. Однако ключевой проблемой является нормализация положения в крупных банках.

7.3. Система крупных банков отраслевого типа требует радикальных преобразований

Наряду с ликвидацией Сберегательного банка и Агробанка следует использовать инфраструктуру ста отделений⁹.

На этой материальной базе можно было бы создать три банка с равномерно распределенной по территории сетью отделений. Два из них должны быть созданы как специализированные банки: сберегательный и специализирующийся на обслуживании сельского хозяйства. Третий банк должен стать универсальным банком. При разработке программы реорганизации этих банков следует исходить из того принципа, что два из этих новых банков постепенно будут приватизированы (сельскохозяйственный и универсальный). «Плохие долги» обоих ликвидированных банков не должны «повиснуть» на счетах новых созданных финансовых субъектов. Для решения проблемы задолженности ликвидированных банков следовало бы создать государственное агентство по структурной перестройке, которое, имея соответствующий капитал, возложило бы на себя решение задачи возвращения части «безнадежной» задолженности и проведения структурной перестройки субъектов-должников. Этот подход выглядит тем более обоснованным, что долги Агропромбанка на 90% возникли вследствие реализации поручений государства. Примером для решения этой проблемы могла бы послужить чешская модель Консолидированного банка.

Два других крупных банка — АКБ «Кыргызстан» и Промстройбанк — должны быть пополнены средствами. В этом случае государство должно предоставить средства, которые позволили бы этим банкам создать резервы, достаточные для покрытия потерь, связанных с проводившейся ими кредитной деятельностью по поручению НБКР и министерств. Эта помощь должна быть предоставлена в размере, позволяющем создать 100% резервов для категории «безнадежных» кредитов, 50% — для группы сомнительных кредитов и 20% — для категории кредитов, не соответствующих стандартам. Увеличение капиталов этих банков должно быть определено в таком размере, чтобы величина показателя адекватности капитала формировалась на уровне, требуемом банковским надзором. Применение такого решения для этих двух банков позволит оставить решение проблемы предприятий-должников в компетенции банков. Такой подход будет стимулировать оба банка к более активной деятельности при проведении структурной перестройки предприятий-должников и принесет этим банкам дополнительные прибыли. Эти банки должны создать департаменты, занимающиеся только «плохими долгами»; прообразом в этом случае может послужить польская модель структурной перестройки банков и предприятий.

Достоинством предлагаемого метода было бы создание группы из пяти банков, более или менее сходных по величине и числу отделений. Сопостави-

⁹ В настоящее время в рамках программы *FINSAC* обсуждаются новые формы специализированных, сберегательных, почтовых банков, кредитных товариществ и т. д.

мый потенциал этих банков способствовал бы развитию межбанковской конкуренции.

7.4. Мелкие и средние коммерческие банки должны самостоятельно наращивать свои активы

Некоторые новые коммерческие банки увеличили свои капиталы до необходимого уровня и в то же время находятся в хорошем финансовом состоянии. В большинстве случаев это было связано с притоком иностранного капитала и с проводившейся ими осторожной политикой. В ближайшие годы часть из них может достичь размеров среднего (по условиям Кыргызстана) банка и эффективно конкурировать с бывшими крупными государственными банками.

От остальных банков НБКР должен последовательно требовать увеличения капиталов. Банковский надзор также должен способствовать решениям о слиянии таких банков в более крупные субъекты. Следует также реализовывать меры предосторожности и ускорять создание соответствующих резервов. В тех случаях, когда это обосновано, следует понизить нормативы их обязательных отчислений (например, ликвидировать обязательное резервирование для кредитов, оцениваемых как «удовлетворительные», и сократить резервы для кредитов, «не соответствующих стандартам», до 5-10%).

7.5. Банки должны нести ответственность за финансовое положение своих должников

Оценка кредитного риска относится к числу наиболее важных задач в работе банка. Непредвиденные обстоятельства или ошибочные решения могут привести к тому, что часть предоставленных кредитов может оказаться отнесенной к «безнадежным» или «сомнительным». Поэтому банки обязаны создавать резервы. Однако на этом работа коммерческого банка не заканчивается. Банк должен активно сотрудничать с находящимся в трудной ситуации кредитополучателем и иметь в своем распоряжении рычаги воздействия на его положение и на его поведение. Реструктуризация «плохих долгов» должна, таким образом, быть связана с одновременной структурной перестройкой на предприятиях-должниках. С этой целью следует дать банкам соответствующие инструменты и процедуры, которые позволили бы соответственно согласовывать вопросы реструктуризации задолженности, продажи долгов, осуществления контроля за программой санации должников. Для более эффективного воздействия на должников следует ввести в активный оборот до сих пор «мертвые» законы о банкротстве и совершенствовать судебную процедуру.

7.6. Необходимо решить проблему ежегодного проведения банковского аудита

До настоящего времени право на проведение аудита имела лишь одна фирма, получившая полномочия от НБКР. Такие полномочия должны получить также и другие фирмы и предприятия известных зарубежных фирм.

7.7. Необходимо создание системы обучения кадров банковских работников

Одним из элементарных условий нормального функционирования банков является квалификация персонала. До сих пор при его подготовке использовались главным образом банковские школы в других странах. Таким образом не удастся расширить рамки обучения за пределы узкой группы специалистов. Создание банковской школы в Бишкеке позволит увеличить количество курсов и охватывать все большее число работников коммерческих банков.

8. Обзор коммерческих банков Кыргызстана

Таблица 2

Коммерческие банки Кыргызстана (по состоянию на начало 1996 г.)

Название банка	Дата получения или смены лицензии ^а	Уставной фонд в млн. сомов (по состоянию на 01.12.1995) ^б	Число отделений (по состоянию на 01.12.1995)	Форма собственности	Доля иностранного капитала (в %) ^в
1. Промстройбанк	03.12.1991	17,8	26	частный (71% акций)	0
2. Агропромбанк	23.12.1991	15,1	50	государственный (54% акций)	0
3. Кыргызстан	27.12.1991	27,4	25	частный (82% акций)	0
4. Курулюш	27.12.1991	6,8	3	частный (84% акций)	46
5. Автобанк	13.12.1991	6,9	3	государственно-частный	0
6. Максат	25.12.1991	21,8	2	частный (96% акций)	98
7. Кыргыз-Йер	04.12.1991	11,0	0	частный (100% акций)	96
8. Внешбанк	14.07.1992	14,5	2	частный (90% акций)	0
9. Крамдсбанк	13.10.1992	12,8	1	частный (73% акций)	9
10. Энергобанк	07.05.1992	7,7	3	государственный (99% акций)	0
11. Меркьюри	20.11.1992	7,0	2	частный (100% акций)	0
12. Хен-Фен	16.03.1993	8,5	0	частный (100% акций)	100
13. Ориент	04.01.1994	12,4	0	частный (100% акций)	90
14. Иссык-Куль	06.05.1993	10,4	1	частный (94% акций)	0
15. Бишкек	20.10.1995	5,0	0	частный	0
16. Акылинвест	30.10.1995	5,4	0	нет данных	0
17. Аманбанк	28.12.1995	7,0	1	частный	35
18. Голубай	24.01.1996	5,0	0	частный (100% акций)	0

^а Банки, зарегистрированные в конце 1991 г., представляют собой банки, образованные в 1989 и в 1990 гг. и зарегистрированные ранее в соответствии с законодательством СССР. После провозглашения независимости Кыргызстана они вновь были зарегистрированы в созданном Центральном банке Кыргызстана.

^б С 01.09.1996 минимальный учредительский капитал для банков с национальным капиталом составит 10 млн. сомов, а для банков с долей участия иностранного капитала свыше 20% — 20 млн. сомов.

^в Иностраный капитал в банках Кыргызстана представлен капиталом Германии, Великобритании, Гонконга, Кипра, России и Казахстана.