

**«ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҰЛТТЫҚ БАНКІ»**

РЕСПУБЛИКАЛЫҚ
МЕМЛЕКЕТТІК МЕКЕМЕСІ



РЕСПУБЛИКАНСКОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

**«НАЦИОНАЛЬНЫЙ БАНК
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН»**

**БАСҚАРМАСЫНЫҢ
ҚАУЛЫСЫ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ПРАВЛЕНИЯ**

30 июня 2017 года

№ 129

Алматы қаласы

город Алматы

**Об одобрении Программы
повышения финансовой
устойчивости банковского сектора
Республики Казахстан**

В соответствии с пунктом 39 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность», утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2017 года № 422, Правление Национального Банка Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Одобрить Программу повышения финансовой устойчивости банковского сектора Республики Казахстан согласно приложению к настоящему постановлению.
2. Департаменту надзору за банками (Кизатову О.Т.) довести настоящее постановление до сведения заинтересованных подразделений центрального аппарата Национального Банка Республики Казахстан.
3. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на заместителя Председателя Национального Банка Республики Казахстан Смолякова О.А.

**Председатель
Национального Банка**

Д. Акишев

Одобрено
постановлением Правления
Национального Банка
Республики Казахстан
от 30 июня 2017 года № 129

Программа повышения финансовой устойчивости банковского сектора Республики Казахстан

Содержание

- I. Текущее состояние и структурные проблемы банковского сектора**
- II. Международный опыт поддержки банковского сектора**
- III. Наилучшая мировая практика эффективного надзора, оздоровления и урегулирования проблемных банков**
- IV. Программа повышения финансовой устойчивости банковского сектора**
 - i. Цели и основные принципы Программы
 - ii. Механизм реализации Программы
 - a. изменение регуляторной и надзорной среды для повышения качества и оперативности надзорного реагирования;
 - b. меры по повышению финансовой устойчивости системообразующего банка;
 - c. меры по повышению финансовой устойчивости крупных банков.
- V. Ожидаемые результаты Программы**

I. Текущее состояние и структурные проблемы банковского сектора

По состоянию на 1 июля 2017 года ссудный портфель (основной долг) банковского сектора составил 15 533,3 млрд. тенге.

Займы с просроченной задолженностью составили 28,3% (4 392,3 млрд. тенге) от ссудного портфеля, при этом займы с просрочкой свыше 90 дней (NPL) составили 10,7% (1 663,0 млрд. тенге).

Справочно: на 01.05.14г. максимальная доля NPL составляла 33,7% ссудного портфеля.

Несмотря на текущий уровень неработающих займов в ссудном портфеле банков, корректировка курса тенге и ухудшение макроэкономических условий (снижение цен на основные экспортные позиции страны), снизили кредитоспособность большинства клиентов банков. Так, обследование крупных предприятий реального сектора экономики показывает:

1) снижение экономической активности в 2016-2017 годах

В 1 квартале 2017 года наблюдалось значительное снижение объемов производства. Инвестиционная активность предприятий в 1 квартале 2017 года ухудшилась: доля предприятий, нефинансировавших инвестиции увеличилась до 32,9%. При этом, доля предприятий, использовавших в этих целях собственные средства, уменьшилась до 64,1%.

2) ухудшение финансово-экономического состояния предприятий

Рентабельность продаж предприятий реального сектора уменьшается с 2015 года и в первом квартале 2017 года составила 20,7% (в первом квартале 2015 – 31,6%). Доля убыточных и низкорентабельных предприятий в первом квартале 2017 года увеличилась до 25,3% (в первом квартале 2015 – 22,7%). Доля низколиквидных предприятий увеличилась до 36,3%.

Соответственно, сохранение высокого уровня проблемных займов на балансе банков продолжает оставаться одной из основных проблем, сдерживающих кредитную активность банков. Последние обследования кредитного рынка показывают, что, несмотря на созданные условия по оздоровлению ссудного портфеля, большинство банков не ожидают значительного улучшения качества ссудного портфеля. Так, в 1-м квартале 2017 года более 65,6% банков прогнозирует, что качество ссудного портфеля останется без изменений, 12,5% респондентов ожидают ухудшения и 21,9% - некоторого улучшения качества ссудного портфеля.

Ухудшение качества ссудного портфеля приводит к снижению риск-аппетита у банков, что подтверждается низким уровнем одобрения кредитных заявок. Большинство банков не прогнозируют увеличение количества одобренных кредитных заявок. Ссудный портфель за 5 месяцев 2017 года уменьшился на 116,7 млрд.тенге.

Нестабильность финансового состояния заемщиков, значительное снижение темпов возврата просроченной задолженности ввиду падения спроса на покупку залоговых объектов по текущим рыночным ценам, высокая

стоимость фондирования в национальной валюте для банков, переоценка валютной части ссудного портфеля приводит к увеличению размера неработающих займов и оказывает давление на капитал банков. При этом реальный уровень неработающих займов скрывается за счет реструктуризации займов и их списания за баланс. В условиях снижения темпов экономического роста реструктуризация, по сути, стала единственным доступным инструментом для банков по снижению долгового бремени с заемщиков.

В этих условиях потенциальный объем неработающих займов может быть выше. Национальный Банк провел выборочный анализ крупнейших займов банковской системы, который показал, что сумма потенциального NPL, с учетом реструктурированных займов составляет порядка 25% от ссудного портфеля банков.

Проблема высокого уровня неработающих кредитов усугубляется низким качеством залогового обеспечения банков в виде имущества и денег, поступающих в будущем, договоров страхования, имеющих множество оснований для отказа в страховой выплате; гарантий физических лиц и небольших предприятий. В отдельных банках доля подобных займов превышает 80% их ссудного портфеля.

Отдельными банками широко практикуется предоставление займов лицам, с точки зрения закона прямо не имеющим признаков связанности, но косвенно связанным с акционерами или должностными лицами банка. Часть подобных займов является невозвратной.

Замораживание и откладывание решения вышеназванных проблем на более поздние сроки, как это наблюдалось в предыдущие годы, приводит к значительному нарастанию системных рисков в банковском секторе.

Распространение этих практик стало возможным из-за множества институциональных недостатков, связанных с низкой ответственностью аудиторов и оценщиков за качество отчетности, отмены надзорного суждения при оценке кредитного риска и усиления роли самих банков при формировании провизий в соответствии с МСФО.

Решение всех указанных проблем и адекватное отражение их в финансовой отчетности и в регуляторной политике Национального Банка потребует усиление надзорного мандата регулятора по всем указанным направлениям.

Несмотря на серьезность структурных проблем банковского сектора, эффективное решение остается недоступным, так как Национальный Банк ограничен законодательством в праве применения суждения по обесценению актива, и вынужден полагаться в решениях на сведения банков. В законодательстве отсутствуют критические элементы механизмов выявления и разрешения несостоятельных банков, без которых регуляторные действия могут спровоцировать системные риски.

В этой связи требуется усиление регуляторно-надзорного мандата Национального Банка, закрепив на законодательном уровне требования по

оперативному контролю и применению риск-ориентированного надзора. Эта задача будет реализована посредством внедрения риск-ориентированного надзора для банков и эффективного режима урегулирования несостоятельных банков, в соответствии с лучшей практикой и рекомендациями международных организаций. В частности, такой режим предусматривает предоставление регулятору необходимых инструментов для принятия решений в отношении проблемных банков, включая право на мотивированное суждение о качестве его активов и требуемых провизий. А также право на применение методов реструктуризации проблемных банков по своему усмотрению. Только в этом случае можно рассчитывать на быстрое урегулирование несостоятельных банков с минимумом потерь для государства.

II. Международный опыт поддержки банковского сектора

Российская Федерация

1) Механизм докапитализации банков через Агентство по страхованию вкладов. В декабре 2014 года поправками в закон о страховании вкладов физических лиц предусмотрено право Агентства по страхованию вкладов (далее – АСВ) передавать банкам облигации федерального займа (далее - ОФЗ), полученные от государства в виде имущественного взноса. ОФЗ пополнили капитал банков, а в обмен АСВ приняло от банков субординированные займы, облигационные займы, срок погашения которых совпадает со сроками погашения ОФЗ или составляет не менее чем 50 лет, а также привилегированные акции банков.

В декабре 2014 года АСВ на цели докапитализации банков переданы ОФЗ на сумму 1 трлн. рублей.

Докапитализация банков за счет ОФЗ осуществляется на возмездной основе. По условиям заключенных договоров банки перечисляют в бюджет процентные платежи за полученные ОФЗ по ставке купонного дохода переданных им облигаций. Это в среднем около 11% (то есть полностью государству возвращается доход по эмитированным долговым бумагам) плюс дополнительно 1%.

Банки, участвующие в осуществлении мер по повышению капитализации, принимают следующие обязательства:

в течение трех лет не менее чем на 1% в месяц увеличивать кредитование и размещение средств в облигации субъектов, осуществляющих деятельность в наиболее важных для развития отраслях экономики, субъектов малого и среднего бизнеса, субъектов Российской Федерации, а также ипотечное кредитование и вложения в ипотечные облигации;

самостоятельно, за счет дополнительных средств своих акционеров (участников) или третьих лиц, либо за счёт прибыли банка увеличить собственные средства (капитал) банка, в том числе основной капитал банка (на 50% от размера полученных ОФЗ);

в течение трех лет не повышать уровень вознаграждения руководителей банка и фонд оплаты труда иных работников банка.

Правительством Российской Федерации утвержден перечень из 27 банков для осуществления АСВ мер по повышению их капитализации. В дальнейшем список банков был расширен до 30 банков.

В течение 2015 года АСВ приняты решения о приобретении субординированных обязательств и привилегированных акций 30 банков на общую сумму 826 млрд. рублей (1% от ВВП).

2) Докапитализация российских банков с использованием средств Фонда национального благосостояния (далее - Фонд) с целью реализации инфраструктурных проектов. В 2014 году принят Закон, предусматривающий

возможность размещения до 10% активов Фонда в субординированные депозиты и субординированные облигации российских банков. Это создает правовые основания для докапитализации российских банков. Кредитные организации, в которых средства Фонда могут быть размещены на субординированные депозиты, должны обладать капиталом в объеме не менее 100 млрд. рублей.

Распоряжениями Правительства РФ:

в декабре 2014 года 100 млрд. рублей Фонда размещены в ОАО «Банк ВТБ» на субординированный депозит со сроком погашения 30 лет, периодичность выплаты процентов - каждые 6 месяцев в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов;

в апреле 2015 года средства Фонда в размере 38,5 млрд. рублей размещены в АО «Газпромбанк» на субординированный депозит со сроком погашения до 2042 года в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов.

Требования к договору субординированного депозита:

банк обязан ежеквартально предоставлять в Министерство финансов России сведения о направленных на субординированный депозит средствах, привлеченных на финансирование проектов (включая наименования и объемы финансирования проектов), а также сведения об использовании средств, не направленных на отчетную дату на финансирование проектов;

положение о невозможности без согласования с Центральным Банком России досрочного возврата депозита или его части, а также досрочной уплаты процентов за пользование депозитом, досрочного расторжения договора или досрочного прекращения обязательств по договору;

положение о возможности мены субординированного депозита на субординированные облигации банка при соблюдении требований нормативных актов Центрального Банка России;

положение об удовлетворении в случае банкротства банка требования по субординированному депозиту после удовлетворения требований всех иных кредиторов;

положение о возможности досрочного возврата депозита (его части) по инициативе банка не ранее, чем через 5 лет с даты включения депозита в состав источников дополнительного капитала банка.

США (Банковские инвестиционные программы)

В 2008 году в рамках ипотечного кризиса Правительство США приняло комплексную Программу выкупа проблемных активов корпораций и финансового сектора (Troubled Asset Relief Program). В банковский сектор Правительство США в рамках 5 механизмов финансирования инвестировало около 245 млрд. долларов:

1) в рамках Программы Гарантирования Активов (AGP) государство оказывало помощь банкам, чей дефолт мог оказать серьезный ущерб

финансовой системе и экономике в целом. Поддержка банков осуществлялась путем абсорбирования части убытков.

AGP осуществлялось Казначейством совместно Федеральной Резервной Системой и Федеральной Системой Гарантирования Депозитов (государство) и используется в сочетании с другими программами помощи.

Два банка получили помощь в рамках AGP - Bank of America и Citigroup (Банки).

Bank of America

В январе 2009 года государство поделило с Bank of America потенциальные убытки от активов в сумме 118 млрд. долларов США. В случае если бы соглашение вступило в силу, государство получило бы привилегированные акции в качестве оплаты за гарантии.

В мае 2009 года, до того как соглашение вступило в силу, Bank of America решило прекратить переговоры, и в сентябре 2009 Государство и Bank of America договорились о том, что Bank of America выплатит штраф за прекращение переговоров в размере 425 млн. долларов США.

Citigroup

В январе 2009 года государство также условилось разделить потенциальные убытки Citigroup в размере 301 млрд. долларов США. Соглашение вступило в силу, и государство получило 7,1 млрд. долларов США в виде привилегированных акций в качестве оплаты за гарантию. Казначейство дополнительно получило 66,5 млн. простых акций.

Несмотря на прогнозы о том, что программа будет функционировать 5-10 лет, Citigroup запросил о завершении программы в декабре 2009 года в связи с погашением 20 млрд. долларов США которые были получены в рамках другой программы поддержки (Программа Целевого Инвестирования Target Investment Program). Учитывая, что Citigroup привлек 20 млрд. долларов США частного капитала, регуляторы одобрили запрос Citigroup.

Несмотря на завершение программы, государство в лице Казначейства и Системы Гарантирования Депозитов сохранило привилегированные акции на сумму 5,3 млрд. долларов США из 7,1 млрд. долларов США (в дальнейшем были преобразованы в долговые привилегированные ценные бумаги).

Поскольку к Citigroup не было никаких претензий по выплатам, а Казначейство не делало никакие гарантийные выплаты по программе TARP, все платежи, полученные от Citigroup, и доход от ценных бумаг, указанных выше, являются чистой прибылью налогоплательщиков. На конец апреля 2012 года прибыль от Citigroup в рамках AGP равнялась 2,76 млрд. долларов США в пользу государства.

AGP завершена и результатом является прибыль в более чем 3 млрд. долларов США для налогоплательщиков США.

2) Программа оценки регуляторного капитала (SCAP). Для обеспечения кредитования Казначейство совместно с регулятором разработало

стресс тест под названием Программа Оценки Регуляторного Капитала. Он должен был определить «здоровье» 19 крупнейших банковских холдингов.

После проведенной оценки Казначейство анонсировало, что даст дополнительный капитал в рамках TARP через Программу Поддержки Капитала тем институтам, которые не смогли нарастить капитал через частные источники. Программа была предложена всем банкам и финансовым институтам, не ограничиваясь теми, которые прошли через стресс-тест (17 банков).

В мае 2009 года ФРС опубликовал результаты Программы Оценки Регуляторного Капитала. Так, 19 организаций имели достаточный капитал для различных стресс-сценариев. 10 компаний нуждались в общем объеме в 75 млрд. долларов США. Девять из них могли сделать это через частных инвесторов. Только одна организация Ally Financial нуждалась в дополнительном финансировании посредством TARP.

Программа закрыта в ноябре 2009 года без дополнительных инвестиций.

3) Программа Покупки Капитала (CRR) была запущена для стабилизации финансовой системы через предоставление капитала для жизнеспособных банков по всей стране.

CRR была начата с целью стабилизации финансовой системы путем предоставления капитала для жизнеспособных финансовых институтов по всей стране. Без жизнеспособной банковской системы, кредитование могло заморозиться и кризис бы дальше развивался и вышел из под контроля. На основе индикаторов рынка было ясно, что финансовые институты нуждаются в дополнительном капитале, чтобы поглощать убытки и перезагрузить кредитную активность бизнеса и потребителей. В этом контексте были необходимы незамедлительные вливания в капитал.

250 млрд. долларов США были выделены Казначейством, потом уменьшены до 218 млрд. долларов США в марте 2009 года. В итоге было инвестировано около 205 млрд. долларов США под CRR.

Программой был предоставлен капитал 707 финансовым институтам в 48 штатах. В том числе: 450 маленьким и местным банкам и 22 сертифицированным местным институтам развития. Инвестиции были сделаны в обмен на привилегированные акции и долговые инструменты. Доходность по привилегированным акциям – 5% в первые 5 лет, и 9% в последующие годы. На время инвестиций Казначейство получило опционы на покупку простых акций.

По состоянию на октябрь 2016 года государство получило порядка 226 млрд. долларов США (при сумме инвестиций 205 млрд. долларов США) и продолжает получать вознаграждения по привилегированным акциям.

4) Сообщества по вопросам развития местных финансовых институтов (Community Development Capital Initiative). Многие местные и небольшие банки также почувствовали, что получить заем в традиционных банках стало труднее. Для их финансирования в феврале 2010 года казначейство создало Сообщество по вопросам развития финансовых, чтобы

помочь небольшим местным банкам справиться с последствиями кризиса. Под данной программой местные банки и кредитные сообщества получили инвестиции в капитал под 2%, в сравнении с 5%, предлагаемыми в рамках СРР.

Казначейство закончило фондирование по программе в сентябре 2010 года, общий объем инвестиций равен около 570 млн. долларов США по 84-ем институтам.

5) в декабре 2008 года Казначейство создало Программу Целевого Инвестирования (Targeted Investment Program). Программа дает некоторую гибкость Казначейству по дополнительному финансированию финансовых институтов в критичных ситуациях.

Через ТИР Казначейство стремилось предотвратить потерю доверия в критично важных финансовых институтах, которое могло бы привести к дестабилизации рынка.

Казначейство инвестировало 20 млрд. долларов США в Bank of America и Citigroup. Эти инвестиции предоставлены также банкам, которые получили помощь в рамках СРР. Как и СРР, данная программа была осуществлена в обмен на привилегированные акции и опционы на простые акции.

Доходность - 8%, установлены ограничения на выплату бонусов менеджменту, ограничены корпоративные расходы.

В декабре 2009 года Bank of America и Citigroup выплатили инвестиции полностью.

Дивиденды, полученные по программе, составили 3 млрд. долларов США.

Страны Европы

Экономический кризис в 1998 – 2002 годы вынудил **Правительство Турецкой Республики** принять меры поддержки банковского сектора. Программа поддержки банков включала четыре пакета реформ:

- реструктуризация государственных банков;
- передача в Фонд гарантирования депозитов (SDIF) 20 проблемных банков (из 81 в системе). SDIF реструктуризировал ссудный портфель, списывал акционерный капитал, реструктуризировал обязательства банков, консолидировал активы и обязательства, продавал их новым инвесторам;
- укрепление капитала 3-х крупных частных банков:
 - при достаточном капитале первого уровня - субординированный заём от SDIF;
 - акционеры двух других банков влили недостающий капитал;
- реорганизация и усиление органов банковского надзора и регуляторных институтов.

Источниками покрытия потерь банков являлись списание требований существующих акционеров, поглощение непокрытых убытков кредиторами и Правительством, а также вливание частного капитала новым инвестором.

Общий объем государственной поддержки банковского сектора Турции составил 24,6 млрд. долларов США (16,7% от ВВП страны). Из которых 17 млрд. долларов США направлены на вливание в капитал в виде государственных ценных бумаг со стороны Казначейства или денег со стороны SDIF; 3,8 млрд. долларов США – на поддержку заемщиков (списание долга перед банками).

В результате принятых мер поддержки в Турции снизилась роль государственных банков, повысилась устойчивость и прозрачность банковского сектора, а также произошел рост кредитования экономики.

Финансовый кризис в Исландии был вызван крахом трех главных банков страны из-за трудностей в рефинансировании их краткосрочных долгов и панического закрытия депозитов вкладчиками из Великобритании и Нидерландов.

Для обеспечения стабильности банковской системы Правительство Исландии использовало такие инструменты оздоровления, как – bail in, наведение финансовой дисциплины и реструктуризация финансового сектора. Масштаб потерь банков исключил спасение кредиторов. Вклады резидентов были полностью гарантированы государством и не пострадали, а вклады нерезидентов не были гарантированы и подверглись реструктуризации (bail-in). Внутренние активы и обязательства банков были переданы специально созданным трем «чистым» банкам под надзором финансового регулятора. Зарубежные активы и обязательства были переданы временным управляющим для ликвидации и удовлетворения требований (receivership).

Источниками финансирования финансовой поддержки банков являлись выпуск государственных облигаций на капитализацию новых банков на сумму 2,1 млрд. долларов США, выделенные средства МВФ 2,1 млрд. долларов США и Европейскими странами 2,5 млрд. долларов США для финансирования дефицита бюджета.

Результатом успешной реализации механизма поддержки банков стало создание банковской системы, не испытывающей трудностей с ликвидностью.

Для поддержки банков Италии Правительство создало Фонд рекапитализации проблемных банков в размере 20 млрд. евро. Так, на рекапитализацию банка Monte dei Paschi di Siena планируется 6,5 млрд. евро, при этом Европейский Центральный Банк оценил недостаток капитала данного банка в 8,8 млрд. евро.

Инструментами поддержки Monte dei Paschi di Siena стали вхождение государства в капитал банка (6,5 млрд. евро) и реструктуризация долга (bail-in) – 2,3 млрд. евро за счет конвертации субординированных облигаций инвесторов в акции банка в соответствии с Европейским законодательством.

За последние 10 лет государство несколько раз оказывала государственную поддержку Monte dei Paschi di Siena, в результате которой его доля в банке составила 4%. По итогам планируемой национализации (bail-out) в 2017 году доля государства в капитале банка вырастет с 4% до 70%.

Правительство Ирландии понесло значительные расходы при спасении банков – 64 млрд. евро или около 40% ВВП. Более половины государственных расходов – невозвратные, были направлены на Irish Bank Resolution Corporation (IBRC, организация была образована в результате принудительного слияния двух крупных банков Anglo Irish Bank (AIB) и Irish Nationwide Building Society (INBS) и впоследствии ликвидирована в 2013 году).

Механизм поддержки банковского сектора включал в себя национализацию банков (bail-out) AIB и INBS, слияние в один «плохой» банк (IBRC), создание Правительством Ирландии Национального агентства по управлению активами (NAMA) и системы гарантирования обязательств банков – участников.

Источниками финансирования поддержки банков стали списание акционерного капитала, денежные средства Правительства (на выплаты кредиторам банков (невозвратные)), МВФ – 67 млрд. евро в целях финансирования дефицита бюджета.

Объем государственной поддержки составил 35 млрд. евро, в том числе 4 млрд. евро в 2009 году в рамках принудительного слияния банков AIB и INBS, 25,3 млрд. евро в 2010 году на программу выкупа проблемных активов IBRC компанией NAMA.

Меры государственной поддержки способствовали росту нагрузки на налогоплательщиков и неиспользованным возможностям для её снижения (bail in кредиторов).

В Великобритании государство вошло в капитал крупнейшего банка – Royal Bank of Scotland (RBS) и применило схему защиты активов (Asset protection scheme) в случае признания убытков первые 60 млрд. фунтов (first loss), тогда как 90% последующих убытков будет покрыто государством (second loss). Кроме того Банк Англии предоставил экстренную ликвидность до 36 млрд. фунтов под залог активов стоимостью 100 млрд. фунтов и гарантии Правительства Великобритании. Через два месяца предоставленная ликвидность была возвращена.

Источники финансирования и объем государственной поддержки:
списание акционерного капитала;
вливание средств Правительства в акционерный капитал в размере 46 млрд. фунтов (рыночная стоимость акций была намного ниже инвестиций);
предоставление условного капитала (вливание при снижении капитала);
предоставление гарантий Правительства по APS в размере 202 млрд. фунтов.

Результатом принятых мер стали стабилизация банковского сектора за счет налогоплательщиков и национализации некоторых банков (доля государства в капитале составила 73%).

III. Наилучшая мировая практика эффективного надзора, оздоровления и урегулирования проблемных банков

Как показывает международный опыт, для построения эффективного надзора, выявления проблемных банков и урегулирования несостоятельных банков необходимо наличие достоверной системы финансовой отчетности и законодательной базы. Она должна соответствовать: основополагающим принципам эффективного надзора (Базельский комитет банковского надзора, далее – БКБН); Руководящим принципам по выявлению слабых банков и применению мер в их отношении (БКБН); а также ключевым атрибутам эффективного урегулирования несостоятельности банков (Совет Финансовой Стабильности).

Эффективный надзор

Одним из ключевых факторов эффективного надзора являются полномочия регулятора по применению мотивированного суждения. В частности, согласно Основополагающим принципам эффективного надзора, регулятор должен иметь полномочия по применению надзорного суждения в рамках:

применения корректирующих и надзорных мер в отношении банка, если, по мнению регулятора, банк занимается деятельностью, которая ставит под угрозу банк либо банковскую систему (Принцип 11);

оценки достаточности провизий банков, для обеспечения своевременного списания неработающих займов с учетом отражения реалистичных погашений и восстановлений, адекватности оценки стоимости залогового имущества в целях провизирования с учетом рыночных и макроэкономических условий (Принцип 18);

определения и выявления связанных лиц банков в целях регулирования сделок со связанными сторонами (Принцип 20).

Законодательство большинства стран (США, ЕС, Россия, Украина и др.) базируются на данных принципах.

Выявление проблемных банков и эффективный режим урегулирования несостоятельных банков

В мировой практике в целях восстановления и/или урегулирования нежизнеспособных банков используются следующие механизмы:

операция по передаче активов и обязательств несостоятельного банка другому банку (Purchase and Assumption, P&A);

создание «бридж-банка» (стабилизационный банк);

рекапитализация за счет конвертации обязательств кредиторов (bail-in);

рекапитализация за счет государственной поддержки (bail-out);

создание отдельной компании по управлению активами и передача ей неработающих кредитов и активов, представляющих сложность в оценке, для управления и взыскания;

ликвидация.

Уполномоченные органы по урегулированию могут использовать один и более из перечисленных инструментов в рамках урегулирования. При выборе инструмента урегулирования уполномоченные органы принимают во внимание множество факторов. В том числе: экономическую целесообразность с точки зрения уменьшения государственных затрат; применимости каждого инструмента с учетом специфики законодательства каждой отдельной юрисдикции; а также с учетом масштаба проблем; экономического состояния в целом и последствий каждого инструмента урегулирования на банковский сектор.

В лучшей международной практике, законодательная база выявления проблемных банков и режима урегулирования несостоятельных банков базируется на следующих принципах:

- законодательное разделение надзорных мер от мер по урегулированию;
- установление законодательных триггеров для обязательного принятия мер по вмешательству в деятельность несостоятельных банков;
- при урегулировании несостоятельного банка ни один кредитор не должен нести больше потерь, чем в случае ликвидации банка;
- акционеры банка должны нести первые потери; кредиторы банка должны нести убытки после акционеров в соответствии с порядком очередности удовлетворения их требований, установленным в рамках ликвидации банка;
- физические и юридические лица должны быть привлечены к ответственности в соответствии с гражданским или уголовным законодательством за доведение банка до несостоятельности;
- уполномоченные органы должны обладать широким спектром полномочий по применению инструментов урегулирования несостоятельности банков, рекомендованных международными органами (СФС, БКБН).

Ниже приведен международный опыт применения инструментов урегулирования и возможные ограничения их применения в Казахстане.

1. В рамках операции R&A один или несколько устойчивых банков приобретают активы и принимают обязательства несостоятельного банка полностью или частично. В большинстве стран операции R&A требуют отзыва банковской лицензии и применения ликвидатором процедур несостоятельности применительно к оставшейся части банка. Операция R&A может рассматриваться в качестве надлежащего инструмента урегулирования несостоятельности только при наличии потенциального покупателя всего или части имущества (активов и обязательств) несостоятельного банка. Необходимо отметить, что в рамках операции R&A может потребоваться финансовое поощрение для повышения привлекательности банка с точки зрения потенциальных покупателей. Такие стимулы могут принимать форму денежных вливаний со стороны системы гарантирования депозитов (если активы не покрывают застрахованные депозиты) или, в исключительных случаях со стороны государства.

В международной практике в рамках Р&А (бридж-банк), как правило, передаются только рентабельные активы поскольку: (1) плохие активы могут негативно отразиться на устойчивости принимающего банка; (2) трудно найти покупателя, который захочет принять неработающие активы нежизнеспособного банка. Неработающие активы, не проданные покупателю в рамках Р&А, реализуются в рамках ликвидации оставшейся части банка конкурсным управляющим либо взыскиваются компанией по управлению плохими активами. Обязательства кредиторов, не переданные покупателю в рамках Р&А, подлежат ликвидации. Заккрытие несостоятельного банка, как юридического лица, подразумевает, что акционеры теряют свои инвестиции, а менеджмент меняется.

Применимость Р&А в Казахстане и действующие ограничения

Законодательство Республики Казахстан предусматривает возможность осуществления Р&А. Вместе с тем, существуют следующие ограничения применения данного инструмента в текущих условиях:

а) существует высокая вероятность того, что объем передаваемых активов не покроет обязательства проблемного банка и, соответственно, для привлечения покупателя необходимо:

осуществление Р&А с государственной поддержкой для покрытия оставшейся части обязательств, *либо*

передача только части обязательств перед кредиторами/депозиторами принимающему банку, в результате которой непередаваемая часть обязательств будет погашаться в рамках стандартных процедур ликвидации банка. Данные кредиторы будут подвержены большим убыткам, поскольку ликвидационную массу будут составлять только неработающие активы, не переданные в рамках Р&А. Кроме того, большую часть кредиторов, чьи требования не будут переданы принимающему банку, могут составлять субъекты государственного и квазигосударственного сектора;

б) операция Р&А может быть применена только в случае наличия заинтересованного и финансово устойчивого принимающего банка, который обладает достаточными финансовыми и организационными возможностями для поглощения активов и обязательств несостоятельного банка;

2. Стабилизационный банк (бридж-банк/переходной банк). Операция по созданию бридж-банка чаще всего используется в том случае, когда несостоятельный банк не пригоден для реализации Р&А, но потенциальным покупателям требуется время для проведения комплексной экспертизы. Преимущество заключается в предоставлении времени для поиска другого банка, желающего принять участие в данном процессе. Несостоятельный банк закрывается и вступает в процедуру урегулирования несостоятельности. Заккрытие несостоятельного банка как юридического лица подразумевает, что акционеры теряют свои инвестиции, а менеджмент меняется.

Новый бридж-банк лицензируется и контролируется органом по урегулированию. Однако на него не распространяются обязательные

пруденциальные нормативы. В бридж-банк также передаются только рентабельные активы и обязательства депозиторов и кредиторов в соответствии с иерархией очередности выполнения их требований. Непередаваемая часть неработающих активов и обязательств, также как и в рамках R&A, урегулируется в рамках стандартных процедур ликвидации.

Цель создания бридж-банка заключается в том, чтобы сократить разрыв между крахом банка и моментом, когда надзорный орган сможет оценить и реализовать банковский бизнес одному или нескольким инвесторам. Кроме того, это дает потенциальным покупателям время, необходимое для оценки состояния банка и направления оферты, сохраняя при этом непрерывность услуг для клиентов банка.

Применимость бридж-банка в Казахстане и действующие ограничения

Законодательство Республики Казахстан предусматривает возможность создания стабилизационного банка. Вместе с тем, существуют следующие ограничения применения данного инструмента в текущих условиях:

а) также как в R&A существует высокая вероятность того, что объем передаваемых активов не покрывает обязательства проблемного банка и, соответственно:

создание бридж-банка требует государственной поддержки для покрытия оставшейся части обязательств *либо*

передача только части обязательств перед кредиторами/депозиторами бридж-банку, в результате которой непередаваемая часть обязательств будет выполняться в рамках ликвидационной процедуры оставшейся части банка. Данный вариант сопряжен с аналогичными рисками, указанными в R&A;

б) передача обязательств и активов в стабилизационный банк может быть осуществлена только в случае согласия депозиторов и кредиторов, согласно действующему законодательству, что потенциально может быть барьером для применения данного инструмента в текущих условиях.

3. Рекапитализация за счет кредиторов (Bail-in). Bail-in – это инструмент урегулирования, который позволяет конвертацию необеспеченных и незастрахованных требований кредиторов в капитал с соблюдением очередности требований при ликвидации и принципа, предусматривающего предварительное списание доли акционеров. В международной практике bail-in применяется для рекапитализации проблемного банка или в качестве альтернатив для рекапитализации вновь созданного бридж-банка, являющегося преемником указанных функций при закрытии несостоятельного банка.

Механизм bail-in принимается только в отношении несостоятельных банков, финансовое положение которых находится в критическом состоянии, и которые могут подлежать ликвидации, в случае неприменения инструментов оздоровления. В случае ликвидации, шанс того, что активы банка будут достаточными, чтобы покрыть все его обязательства перед незастрахованными депозиторами и старшими кредиторами, очень низкий. В этой связи, введение

bail-in рассматривается как механизм, который позволяет старшим кредиторам и негарантированным депозиторам иметь четко установленные в законодательстве правила и нормы, которые позволят им вернуть капитал (часть капитала) по мере восстановления платежеспособности и репутации банка.

Цель заключается в обеспечении того, чтобы акционеры и владельцы долговых обязательств оплатили стоимость процедуры урегулирования несостоятельности в соответствии с установленной законодательством очередностью требований. Инструмент bail-in может использоваться в сочетании с другими полномочиями по урегулированию. Более того, в случае рекапитализации банка он должен быть дополнен новым бизнес-планом, предусматривающим избавление от проблемных активов, сокращение функций и заменой высшего руководства банка.

Применимость в Казахстане и действующие ограничения

Действующим законодательством Республики Казахстан предусмотрен только добровольный bail-in (реструктуризация) – конвертации обязательств проблемного банка в его акции в случае согласия кредиторов в рамках процедур по реструктуризации, который имеет следующие ограничения:

а) добровольный bail-in осуществим только при наличии согласия кредиторов (не менее 75%);

б) большая часть кредиторов банков относятся к государственному либо квазигосударственному сектору, что приравнивает проведение bail-in кредиторов государственного сектора к применению инструмента bail-out.

При этом в действующем законодательстве Республики Казахстан не предусмотрена возможность принудительной конвертации обязательств несостоятельного банка в его акции (принудительный bail-in) в целях его рекапитализации и восстановления.

4. Рекапитализация за счет использования государственных средств (bail-out). В целом эффективный режим урегулирования не должен полагаться на государственную поддержку несостоятельных банков или породить ожидания, что такая поддержка будет оказана. Вместе с тем, использование государственных средств для оказания временной поддержки банков может оказаться необходимым в случае, если последствия урегулирования и вывода из рынка несостоятельного банка будут иметь тяжелые системные последствия. Предоставление поддержки со стороны государства должно ограничиваться только банками, ликвидация которых угрожает стабильности финансового сектора и будет иметь более высокие затраты для общества в целом. При этом до начала использования государственных средств требуется введение прочных защитных механизмов, в том числе обеспечивающих распределение убытков на текущих акционеров.

Согласно Базельским рекомендациям, государственная поддержка несостоятельным банкам должна использоваться в совокупности с принятием политического решения Правительством с учетом фискальных приоритетов в

исключительных ситуациях. Таких как серьезный системный кризис. К числу таких системных рисков относятся риск прекращения или нарушения кредитования и платежных услуг, оказываемых большому числу клиентов. Вмешательству такого рода должна предшествовать оценка вариантов инструментов урегулирования, возможность их применения с учетом действующей юрисдикции и экономической целесообразности.

Государственная поддержка несостоятельному банку может предоставляться в виде непосредственного вливания капитала (обычно в форме ГЦБ) или займов, предоставляемых банку со стороны государства, а также гарантий от убытков, распространяющихся на конкретные учреждения, которые приобретают проблемные активы. Указанная поддержка оказывается при соблюдении строгих условий, включая то, что все возможности частного сектора были исчерпаны, и убытки будут покрыты за счет отрасли.

Расходование государственных средств ставится в зависимость от реализации плана действий, который должен быть утверждён соответствующими органами. Данный план содержит мероприятия, нацеленные на восстановление рентабельности и эффективного управления. Также могут применяться дополнительные условия. При этом государство должно всегда сохранять за собой возможность возврата средств, выделяемых для поддержания инструмента, используемого в ходе процедуры урегулирования.

IV. Программа повышения финансовой устойчивости банковского сектора

1. Цели и основные Принципы Программы.

В период кризисных явлений государство заинтересовано в поддержке банков в целях обеспечения устойчивости всей финансовой системы и экономики. В связи с этим, Президентом РК поручено принять комплекс мер по оздоровлению банковского сектора. Не своевременное принятие данных мер может снизить доверие к банкам, как экономическим посредникам, что необходимо для обеспечения стабильности экономики.

Основными целями Программы являются:

- 1) повышение эффективности надзорного процесса для предупреждения рисков в банковском секторе на раннем этапе;
- 2) солидарная докапитализация банков с акционерами и обеспечение финансовой стабильности банковского сектора;
- 3) восстановление кредитования реального сектора экономики;
- 4) осуществление бесперебойного оказания банковских услуг экономике и населению;
- 5) обеспечение конкурентоспособности банковского сектора в рамках интеграционных процессов (ВТО и ЕЭП).

2. Механизм реализации Программы

Государственные меры по обеспечению финансовой устойчивости банковского сектора будут осуществляться по трем основным направлениям: (1) изменение регуляторной и надзорной среды для повышения качества и оперативности надзорного реагирования; (2) оздоровление системообразующего банка; (3) меры по докапитализации крупных банков.

2.1 Изменение регуляторной и надзорной среды для повышения качества и оперативности надзорного реагирования

В рамках исполнения пункта 41 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства Народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность», утвержденного Указом Главы государства 15 февраля 2017 года, Национальному Банку поручено комплексно изменить систему регулирования и надзора, в том числе в части:

- предоставления права Национальному Банку по оперативному контролю и применению риск-ориентированного надзора;
- усиления ответственности аудиторских и оценочных компаний;
- совершенствования режима урегулирования несостоятельности банков;
- совершенствования механизма кредитора последней инстанции;
- проведения оценки качества активов банков.

Национальным Банком, в качестве унифицированного подхода к оценке качества активов, планируется установление дополнительного требования к достаточности собственного капитала (корректировка собственного капитала на размер положительной разницы между регуляторной оценкой активов и оценкой банка), порученного Главой государства в ходе расширенного заседания Правительства РК с участием Главы государства от 3 марта 2017 года.

Данные законодательные меры будут разработаны вместе с мерами государственной финансовой поддержки банков до конца 2017 года и будут внесены Национальным Банком на рассмотрение Правительства РК.

1) Введение дополнительного регуляторного вычета из собственного капитала в соответствии с методикой оценки кредитного риска

Национальным Банком с 20 сентября 2017 года вводится дополнительный регуляторный вычет из собственного капитала в соответствии с методикой оценки кредитного риска. Введение методики оценки кредитного риска позволит оценить уровень потенциального убытка в банке второго уровня.

В основу методики оценки кредитного риска заложен консервативный подход и критерии оценки кредитного риска, применяемые в ходе инспекторских проверок Национального Банка к займам (кредитам) и дебиторской задолженности, в соответствии с международной практикой, базирующейся на методиках проведения регуляторами оценки качества активов (Asset Quality Review - AQR).

Положительная разница между регуляторным вычетом в соответствии с методикой оценки кредитного риска и провизиями (резервами), сформированными согласно МСФО (далее – положительная разница), будет уменьшать регуляторный собственный капитал в следующем порядке:

- с 20.09.2017г. – 5% от суммы положительной разницы;
- с 01.12.2017г. – 16,67% от суммы положительной разницы;
- с 01.09.2018г. – 33,33% от суммы положительной разницы;
- с 01.09.2019г. – 49,99% от суммы положительной разницы;
- с 01.09.2020г. – 66,67% от суммы положительной разницы;
- с 01.09.2021г. – 83,33% от суммы положительной разницы;
- с 01.09.2022г. – 100% от суммы положительной разницы (из основного капитала).

2) Предоставление права Национальному Банку по оперативному контролю и применению риск-ориентированного надзора будет предусматривать усиление на законодательном уровне надзорного мандата Национального Банка посредством:

- введения мотивированного надзорного суждения;
- пересмотра системы мер надзорного реагирования;
- усиления ответственности акционеров по рекапитализации банков;

пересмотра механизма определения и выявления связанных лиц банка в целях регулирования сделок банка со связанными сторонами.

2.1) Введение мотивированного надзорного суждения будет являться элементом риск-ориентированного надзора, предполагающего принятие корректирующих мер сразу по мере возникновения проблемы в банке. Это позволит предупреждать риски дальнейшего ухудшения финансового состояния банка без доведения его до банкротства. Надзорное суждение регулятора будет направлено на оценку таких ключевых направлений, как оценка качества активов банков; сделок со связанными лицами; систем управления рисками и согласования менеджмента и акционеров банка, которые будут базироваться на результатах комплексного анализа деятельности банка.

В рамках реализации мотивированного надзорного суждения на законодательном уровне будут установлены правовые рамки его применения, описание процедур и правил применения, действий регулятора при несогласии проверяемого банка. Надзорное суждение будет являться прямым указанием надзорного органа на проведение корректирующих мероприятий при нарастании рисков в банке, которые будут обязательными для исполнения банками второго уровня.

Полномочия Национального Банка при принятии надзорного суждения будут требовать соблюдения принципов объективности, прозрачности, коллегиальности в принятии суждения, достоверности и актуальности информации применяемой при суждении.

Кроме того, в рамках законодательства Республики Казахстан необходимо внести изменения, направленные на повышение ответственности аудиторов и оценщиков, а также качества предоставляемых ими услуг.

2.2) Пересмотр системы мер надзорного реагирования требует усиления для принятия надзорных мер по улучшению капитала и доходности; корпоративного управления; внутренней системы управления рисками; качества активов; проводимых банком операций; показателей ликвидности и структуры обязательств, включая применение надзорной надбавки к капиталу и ликвидности, а также ограничение активных и пассивных операций банков. Это обусловлено тем, что действующая система мер надзорного реагирования не соответствует масштабу, сложности и последствиям нарушений.

Государственная поддержка банков будет осуществляться с учетом оценки Национальным Банком жизнеспособности банка. Будут приняты во внимание следующие факторы: масштаб возможных потерь по ссудному портфелю банков; системная и социальная значимость банка; способность акционеров осуществить докапитализацию банка в текущей экономической ситуации и возможности применения инструментов урегулирования проблемных банков.

2.3) Усиление ответственности акционеров по рекапитализации банков предусматривает установление в банковском законодательстве РК обязательств акционера (крупного участника, банковского холдинга) банка по его докапитализации при ухудшении финансового состояния либо возникновения риска его наступления. В банковском законодательстве будет предусмотрено требование по обязательному наличию у акционера банка денег либо имущества в необходимом размере для улучшения финансового состояния банка (в рамках плана рекапитализации банка).

2.4) Пересмотр механизма определения и выявления связанных лиц банка в целях регулирования сделок со связанными сторонами.

Действующие критерии связанности сторон банков основаны только на наличии юридических отношений. Вместе с тем, признание связанности сторон не должно ограничиваться только наличием юридических отношений. Установление критериев связанности сторон, основанных только на наличии юридических отношений с банком, мотивирует отдельные банки использовать различные схемы обхода законодательства. С помощью этих схем связанные стороны формально не подпадают под критерии, установленные законодательством, и, соответственно, не являются объектом регулирования сделок со связанными сторонами.

При этом у Национального Банка, как у регулятора, отсутствуют полномочия применения мотивированного суждения при выявлении связанных сторон. Невозможность применения мотивированного суждения регулятора приводит к тому, что практикуется финансирование бизнес-проектов собственников и связанных сторон банков за счет средств, привлекаемых от широкого круга физических и юридических лиц. А также за счет средств государства и ЕНПФ, предоставляемых для стимулирования кредитования экономики. В результате данных сделок банк подвергается значительным рискам. Поскольку в большинстве подобных случаев кредитование осуществляется на льготных условиях, без соответствующего обеспечения, а также без надлежащей оценки кредитоспособности заемщика.

В международной практике, помимо установления критериев связанности сторон, дополнительно при выявлении связанных сторон банка используют мотивированное суждение регулятора, основанное на принципе презумпции «связанности» сторон. Согласно данному принципу регулятор может на основании мотивированного суждения отнести определенных лиц к связанным сторонам банка даже в случае отсутствия юридических отношений между банком и лицом, признанным связанной стороной.

При этом лицо будет отнесено к связанным сторонам банка, в случае если банк не докажет обратное, в установленные сроки.

В связи с этим, в банковское законодательство будут внесены изменения, предусматривающие возможность применения надзорного суждения при выявлении связанных сторон банков. В том числе при анализе заключенных

банками сделок на льготных условиях (низкая процентная ставка, без адекватного залогового обеспечения и др.).

3) Совершенствование режима урегулирования несостоятельности банков

Законодательная база урегулирования несостоятельных банков в Казахстане была пересмотрена после кризиса 2008 года с введением отдельных инструментов оздоровления и урегулирования проблемных банков (P&A, стабилизационный банк, добровольная реструктуризация и др.). Вместе с тем, законодательством:

не предусмотрена возможность применения всех инструментов урегулирования несостоятельности (например, принудительный bail-in), предусмотренных лучшей практикой. Это снижает возможности урегулирования несостоятельности с минимизацией государственных расходов в случае угрозы системных рисков;

не реализованы принципы эффективного урегулирования, рекомендованные международными органами (БКБН, СФС, МВФ и пр.). В том числе ключевые принципы, такие как: «соблюдение иерархии кредиторов согласно очередности, установленной в случае ликвидации» и «ни один кредитор не должен оказаться в худшей позиции, чем при ликвидации» и др.

Указанные барьеры в значительной степени снижают эффективность применения инструментов урегулирования и подвергают Национальный Банк репутационным и правовым рискам. В том числе связанным с судебными исками со стороны акционеров, а также кредиторов и депозиторов.

В этой связи, необходимо внести изменения в законодательство, предусматривающие:

- расширение инструментов урегулирования несостоятельности банков, внедрив механизм принудительной конвертации в капитал/списания обязательств кредиторов (bail-in) несостоятельных банков и гибкость для принятия других механизмов;

- совершенствование действующих инструментов урегулирования (P&A, стабилизационный банк, добровольная реструктуризация и т. д.), устранение барьеров в законодательстве, которые ограничивают эффективное использование данных инструментов;

- реализацию ключевых атрибутов эффективного урегулирования несостоятельных банков: внедрение принципов соблюдения иерархии кредиторов (согласно очередности, установленной в случае ликвидации) и «ни один кредитор не должен оказаться в худшей позиции, чем при ликвидации»; минимизация государственных расходов и т. д.;

- обязательства Национального Банка по раннему выявлению и вмешательству в деятельность проблемных банков (в том числе на основе надзорного суждения) посредством своевременного обязательного надзорного реагирования. Отделение механизма урегулирования от надзора;

- обеспечение правовой защиты сотрудников Национального Банка;
- построение механизма управления кризисными ситуациями; установление центра принятия решения за фискальными органами (Правительством РК/МФ) в случае использования государственных средств для оздоровления/урегулирования несостоятельных банков; вопросы координации между Национальным Банком, МФ и другими органами.

4) Совершенствование механизма кредитора последней инстанции

В настоящий момент Национальный Банк вправе предоставлять необеспеченные займы последней инстанции (далее - ЗПИ) на условиях, определяемых решением Правления НБРК в каждом конкретном случае. Вместе с тем, механизм ЗПИ нуждается в совершенствовании в виду отсутствия единых принципов и критериев при рассмотрении обращений банков за ЗПИ и определении условий заимствования, которые способствовали бы минимизации рисков Национального Банка.

Таким образом, в практику Национального Банка на законодательном уровне предполагается внедрение «Принципов Бэджотта». А именно - предоставление экстренной ликвидности только платежеспособным банкам под обеспечение на краткосрочной основе по штрафной ставке вознаграждения.

Если банк является неплатежеспособным, то должны быть предусмотрены инструменты разрешения. Включая государственную поддержку в рамках режима урегулирования несостоятельности только для системообразующих банков и после признания убытков акционерами и необеспеченными кредиторами.

Национальный Банк также планирует реализовать рекомендации МВФ, связанные с ролью Правительства РК и Национального Банка, в случае государственной поддержки финансовых институтов (ЗПИ или государственная поддержка в рамках режима урегулирования несостоятельности). В частности:

в случае возникновения угрозы для стабильности финансовой системы вследствие системной значимости заемщика, должен быть предусмотрен механизм государственного гарантирования ЗПИ Правительством РК;

в рамках режима урегулирования несостоятельности банков Правительство РК должно принимать решения о поддержке и источниках финансирования с учетом фискальных приоритетов. Национальный Банк должен предоставить Правительству РК информацию о реальном финансовом положении банка и системных последствиях.

5) Развитие рынка проблемных долгов

АО «Фонд проблемных кредитов» (ФПК) продолжит реализацию законодательно предусмотренной функции по реализации мер, направленных на улучшение качества кредитных портфелей банков второго уровня путем

выкупа проблемных активов банков, управления данными активами и эмиссии долговых ценных бумаг.

Приобретение проблемных активов банков будет осуществляться за счет денежных потоков, полученных от реализации активов, приобретенных в рамках программы по оздоровлению системообразующего банка, а также выпуска долговых ценных бумаг (средства инвесторов).

Эффективное управление проблемными активами обеспечит поддержку реального сектора экономики и покупательской способности населения, что создаст благоприятные условия для возврата государственных инвестиций.

Деятельность ФПК основывается на международном опыте управления проблемными активами (реструктуризация, продажа проблемных активов), который предполагает формирование рынка проблемных долгов (*distressed debts*) и определение их рыночной стоимости, что позволит снизить коэффициент долговой нагрузки предприятий, повысить рентабельность, конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность казахстанских компаний.

б) Проведение оценки качества активов банков

Проведение оценки качества активов банков является общепризнанной международной практикой проведения комплексной оценки финансовой стабильности банковского сектора.

Оценка качества активов это наиболее достоверный и убедительный способ узнать реальный масштаб проблемы в каждом банке. Результаты данной оценки предназначены для того, чтобы определить потребность банков в капитале, качество их активов, проанализировать практику кредитования и провести диагностику причин его ухудшения, практику провизирования, причины расхождения с отчетностью аудиторов. Оценка активов позволяет отделить недокапитализированные, но жизнеспособные банки, от недокапитализированных несостоятельных банков.

Проведение оценки качества активов в соответствии с лучшей международной практикой предполагает реализацию мероприятий в два этапа. На первом этапе разрабатывается унифицированная методология по оценке качества активов. На втором этапе осуществляются инспекционные проверки банков в соответствии с унифицированной методологией оценки качества активов, публичным объявлением результатов и их отражением в финансовой отчетности. Указанные работы проводятся, в том числе, с привлечением услуг независимых консультантов.

Проведение оценки качества активов в Казахстане в полном объеме в соответствии с лучшей международной практикой ограничивается рядом проблем:

1) отсутствием законодательных полномочий у Национального Банка для использования результатов независимой оценки и его отражения в финансовой отчетности банков;

2) отсутствием законодательных требований по обязательному участию банков в оценке качества активов. Добровольное участие банков в оценке активов может снизить эффективность данного мероприятия, при отказе участия крупных банков;

3) отсутствием у акционеров банков источников увеличения собственного капитала в условиях снижения темпов экономического роста.

В этой связи Национальный Банк начал реализацию поручения Главы Государства по проведению оценки качества активов банков, с учетом имеющихся особенностей банковского законодательства и текущей экономической ситуации.

В рамках реализации настоящей Программы Национальный Банк внедряет регуляторный вычет из собственного капитала банков в соответствии с методикой оценки кредитного риска и усилением регуляторного мандата Национального Банка, в части внедрения риск-ориентированного надзора и мотивированного надзорного суждения.

Проблемы (1) и (2), а именно отсутствие законодательных полномочий по отражению результатов оценки активов в финансовой отчетности банков и отсутствие законодательных требований по обязательному участию банков в оценке активов решаются путем внедрения регуляторного вычета из капитала и перехода на риск-ориентированный надзор.

Для решения проблемы (3), отсутствия источников увеличения собственного капитала банков Национальным Банком предлагается реализация мер по повышению финансовой устойчивости системообразующего банка и других крупных банков, имеющих социальную значимость для экономики Казахстана.

2.2 Повышение финансовой устойчивости системообразующего банка

Данное направление предусматривает решение проблем системообразующего банка с высокой концентрацией неработающих займов в ссудном портфеле; длительным горизонтом восстановления активов и неспособностью основных заемщиков генерировать достаточные денежные потоки для своевременного выполнения своих обязательств.

Для обеспечения финансовой устойчивости системообразующего банка необходимо его обособление от таких активов и дальнейшее восстановление данных активов посредством вовлечения в экономический оборот.

В связи с этим Правительством РК и Национальным Банком принята модель оздоровления системообразующего банка, предусматривающая выкуп активов, создающих кредитные риски для системообразующего банка и препятствующих бесперебойному предоставлению им банковских услуг.

Оператором данного направления является АО «Фонд проблемных кредитов», переданное в собственность Правительства РК.

В рамках мероприятий по оздоровлению системообразующего банка и согласно Рамочного соглашения от 2 июня 2017 года, заключенного между

Правительством, АО «Фонд проблемных кредитов» (ФПК), Национальным Банком и иными сторонами, осуществлена очистка ссудного портфеля системообразующего банка от проблемного займа, составляющего более 50% от ссудного портфеля, за счет покупки ФПК активов у организации, ранее являвшейся банком.

С учётом характера активов, принимаемых на баланс ФПК, акционером которого является Правительство РК, передача их в государственную собственность расширит возможности по развитию городской инфраструктуры и использованию активов под государственные нужды, что в совокупности будет иметь позитивный эффект на процесс дальнейшей приватизации имущества.

По оставшемуся ссудному портфелю, по результатам независимой комплексной оценки качества активов (Due Diligence), проведенной Национальным Банком и новым стратегическим инвестором, создается адекватный объем дополнительных провизий (резервов) согласно МСФО.

В результате государственной поддержки и дополнительных инвестиций нового инвестора системообразующий банк не будет испытывать давление на капитал и ликвидность, и способен самостоятельно исполнять обязательства перед клиентами и поддерживать рост кредитной активности в экономике.

Предоставление своевременной поддержки со стороны государства привело к восстановлению финансовой устойчивости системообразующего банка, который является системно значимым в ключевых сегментах (платежные системы, а также кредитный и депозитный рынки), бесперебойное функционирование которого необходимо для стабильного функционирования всего финансового рынка.

Также улучшено качество ссудного портфеля системообразующего банка путем снижения уровня «неработающих» кредитов. В свою очередь, улучшение качества ссудного портфеля системообразующего банка будет иметь следующие позитивные результаты:

- вследствие снижения уровня «неработающих» кредитов в портфеле будет повышена стабильность всей банковской системы;
- повышение финансовой устойчивости будет способствовать повышению доверия со стороны клиентов банка и, в целом, потребителей финансовых услуг;
- появится возможность существенно активизировать финансирование и поддержание высоких темпов экономического роста страны без угрозы роста системного риска для банковского сектора.

Восстановление государственных средств будет осуществляться за счет частичного приобретения системообразующим банком государственных ценных бумаг Министерства финансов РК. А также за счет продажи (восстановления) выкупленных активов, которые представлены земельными участками, правами требования и недвижимостью.

2.3 Повышение финансовой устойчивости крупных банков

Банками-участниками в рамках надзорных мер Национального Банка будут проведены мероприятия по повышению финансовой устойчивости, в том числе мероприятия по докапитализации банка со стороны акционеров и улучшению качества активов (реабилитация заемщиков, принятие дополнительных залогов, взыскание задолженности) до конца 2022 года.

В рамках мероприятий по повышению финансовой устойчивости банки-участники сформируют дополнительный капитал (в размере не более 66% от объема потенциальных убытков), который может быть использован на формирование резервов (провизий) по активам, согласно требованиям МСФО.

Акционеры банков, со своей стороны, обеспечат солидарную докапитализацию банков-участников в размере не менее 33% от суммы потенциальных убытков банка.

При этом для полного поглощения потенциальных убытков общий размер увеличения собственного капитала к 2022 году за счет действий менеджмента и акционеров банка, в том числе за счет аккумулирования нераспределенной чистой прибыли, по истечении 5 (пяти) лет должен составлять не менее 66% от совокупного размера потенциального убытка.

В целях обеспечения условий для оздоровления и роста капитализации банков на принципах солидарного участия акционеров банков, будет оказана государственная поддержка за счет инвестиций Национального Банка. Господдержка будет распространяться на банки второго уровня с размером собственного капитала не менее 45 млрд. тенге, за исключением дочерних банков с иностранным участием. При этом инвестиции Национального Банка дополняют действия менеджмента и акционеров банков по формированию достаточного уровня собственного капитала.

Основными принципами Программы являются платность, срочность и возвратность государственных средств, добровольное участие банков и солидарная ответственность акционеров банков.

В Программе банки смогут принять участие посредством направления Национальному Банку заявок с приложением к ним финансовых моделей, которые будут рассматриваться, в том числе с учетом политик и условий банков по кредитованию и предоставлению иных финансовых услуг субъектам реального сектора экономики. На основе анализа и оценки финансовых моделей и политик банков, Правлением Национального Банка будет приниматься решение о предоставлении субординированного долга.

Оператором Программы будет дочерняя организация Национального Банка. Она будет реализовывать механизм финансовой поддержки банков, предоставляя денежные средства на условиях субординированного долга, соответствующего критериям для включения в состав регуляторного капитала банка (Contingent convertible capital instruments).

Субординированным долгом признаются субординированные облигации банка-участника, которые будут приобретены Оператором, с обязательством банка-участника погасить их по истечении 15 лет.

В условиях выпуска субординированного долга банков-участников будет предусмотрен механизм обмена субординированного долга на простые акции банка в случае ухудшения финансового положения банка и выявления фактов вывода активов.

На всю сумму полученных денежных средств от продажи субординированных облигаций банки-участники приобретут государственные ценные бумаги. Предусматривается возможность поэтапной реализации государственных ценных бумаг. Кроме того банкам будет предоставлено право использования приобретенных государственных ценных бумаг на операции РЕПО.

Требования к банкам-участникам

В условиях выпуска субординированных облигаций банков-участников будет предусмотрена конвертация облигаций в простые акции при ухудшении финансового положения банка, а именно, при нарушении им коэффициентов достаточности собственного капитала, установленных Национальным Банком, и выявлении фактов вывода активов.

В рамках надзорных мер Национального Банка к банкам-участникам будут установлены следующие требования:

- 1) повышение прозрачности структуры акционеров (определение конечных бенефициаров);
- 2) неосуществление докапитализации банка за счет заемных средств;
- 3) ограничение выплаты нефиксированных вознаграждений (бонусов) руководящим работникам банка (превышение годовой заработной платы);
- 4) ограничение выплаты дивидендов акционерам банка;
- 5) ограничение выдачи займов с высоким уровнем риска, согласно критериям, определенным Национальным Банком.

Решение о конвертации субординированных облигаций в простые акции банка будет приниматься Правлением Национального Банка.

В случае конвертации субординированных облигаций в простые акции, после принятия мер по стабилизации финансового состояния банка, доля акционерного капитала будет продана новому инвестору.

Возвратность государственных средств

При сохранении субординированного долга в капитале банков возвратность государственных средств будет осуществляться путем погашения в течение срока, установленного проспектом выпуска субординированного долга, но не более 15 лет.

При обмене субординированного долга в простые акции возвратность государственных инвестиций будет обеспечиваться за счет выкупа новыми инвесторами доли государства (оператора).

V. Ожидаемые результаты Программы

Принимаемые Правительством и Национальным Банком меры по поддержке банковского сектора приведут к сокращению неработающих активов банковского сектора на сумму более 1 трлн. тенге в течение 5 (пяти) лет, что окажет мультипликативный эффект на развитие экономики страны в целом за счет обеспечения капитализации, списания, прощения и других мер по улучшению качества активов.

По результатам Программы в течение 5 (пяти) лет совокупный собственный капитал банковского сектора увеличится на сумму более 1 трлн. тенге, что усилит их финансовую стабильность и устойчивость возможным новым неблагоприятным внешним факторам.

Увеличение собственного капитала банков вместе со снижением неработающих активов банков поддержит кредитование банками реального сектора экономики. Ожидается ежегодный рост выдачи новых займов экономике в размере не менее 300 млрд. тенге. Программа будет способствовать дальнейшему развитию смежных отраслей экономики, что в свою очередь будет способствовать оздоровлению финансового состояния конечных заемщиков-предприятий реального сектора экономики.

Таким образом, за счет предоставления Национальным Банком обусловленного финансирования банкам-участникам, будет обеспечен вклад Программы в поддержание экономического роста страны и способствовать вхождению Республики Казахстан в число 30 (тридцати) развитых стран мира.

В целом, снижение давления неработающих кредитов на капитал банков приведет к пересмотру и оптимизации действующих стратегий и бизнес-моделей банков. Ожидается повышение активности банков на расширении и развитии новых и эффективных видов банковских услуг, в том числе цифровых технологий, что приведет к снижению стоимости оказываемых ими услуг.

К 2019 году будет обеспечено функционирование банковских информационных систем, в которых ведутся банковские счета клиентов, в круглосуточном формате, в целях доступа к банковскому счету и совершения клиентом операций в онлайн-режиме. В рамках реализации мер по повышению качества обслуживания населения будут реализованы мероприятия по участию банков в построении системы моментальных платежей. Система моментальных платежей позволит проводить платежи и переводы с любого банковского счёта на любой банковский счет по Казахстану в режиме реального времени с моментальной доступностью денег для получателя.

По результатам реализации Программы ожидается снижение стоимости банковских операций для субъектов экономики, включая социально уязвимые слои населения.