

**Республика Беларусь: Оценка стабильности финансовой системы,
включая Доклады о соблюдении стандартов и кодексов по следующим темам:
банковский надзор, платёжные системы и борьба с отмыванием денег и
противодействие финансированию терроризма**

Настоящая Оценка стабильности финансовой системы **Республики Беларусь** подготовлена группой сотрудников Международного Валютного Фонда и Всемирного Банка в качестве рабочего документа для проведения периодических консультаций с государством-членом Фонда. Она основана на информации, имевшейся на **2 июня 2005 года**—дату окончательного составления документа. В документе изложены взгляды указанной группы сотрудников, которые не обязательно отражают точку зрения Правительства **Республики Беларусь** или Исполнительного совета МВФ.

В соответствии с политикой опубликования докладов персонала и других документов МВФ допускается возможность изъятия информации, которая может повлиять на поведение рынка.

В целях оказания МВФ помощи в оценке политики в отношении публикаций читателей просят направлять свои комментарии на адрес электронной почты Publicationpolicy@imf.org.

Экземпляры данного доклада имеются в открытой продаже и могут быть заказаны по адресу:

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Телефон: (202) 623-7430 • Телефакс: (202) 623-7201
Эл. почта: publications@imf.org Интернет: <http://www.imf.org>

Цена: \$15.00 за экземпляр

**Международный Валютный Фонд
Вашингтон (округ Колумбия)**

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

Оценка стабильности финансовой системы

Подготовлено Департаментом денежно-кредитных и финансовых систем и Европейским департаментом

Утверждено Стефаном Ингвесом и Сюзан Шадлер

2 июня 2005 года

Настоящая оценка стабильности финансовой системы (ФССА) основана на результатах работы группы, занимающейся Программой оценки финансового сектора (ФСАП) и посетившей Беларусь с двумя основными миссиями в сентябре и декабре 2004 года. Результаты ФСАП были более подробно обсуждены с властями во время работы миссии для проведения консультаций в соответствии со Статьей IV в марте 2005 года.

Рабочая группа по ФСАП работала в следующем составе: Паула Перттунен (руководитель миссии, Всемирный банк), Марк О'Брайен (заместитель руководителя миссии, МВФ), Джон Эббот, Теренс Донован, Василий Прокопенко, Жером Вашер и Сибел Йелген (все – МВФ/ДДФ), Вероника Бакалу (МВФ/ЕВР), Антонио Хайман Бушера (МВФ/ЮРД), Клэр Гроуз и Улле Ломус (оба – Всемирный банк), Арпад Кирали (Управление финансового надзора Венгрии), Уолтер Зуник (эксперт Всемирного банка по вопросам банковской деятельности), Том Коккола (Европейский центральный банк), Лоренцо Саворелли (эксперт Всемирного банка по вопросам страхования) и Мария Кореняко (секретарь-референт, Всемирный банк). Кроме того, Андреа Николаи (независимый эксперт по вопросам БОД/ПФТ из итальянского ведомства "Guardia di Finanza") помогла провести оценку аспектов, связанных с БОД/ПФТ. Рабочей группе по ФСАП была оказана всемерная помощь властями и участниками рынка. Ниже представлены основные заключения ФСАП:

- Хотя достигнуты значительные успехи в плане модернизации технической инфраструктуры финансовой системы и совершенствования системы регулирования и надзора, структурная реформа финансового сектора в целом осуществляется медленными темпами.
- В финансовой системе все еще преобладает централизованный подход к управлению экономической деятельностью. Крупнейшим банкам, за исключением единственного банка находящимся в собственности государства или контролируемым государством, часто предписывается предоставлять кредиты приоритетным предприятиям и секторам. Последствия такого кредитования для уровня ликвидности и капитала банковской системы вызывают необходимость периодической рекапитализации и принятия других мер в поддержку крупнейших банков.
- Учитывая, что степень долларизации балансов банков все еще высока, а уровень официальных международных резервов низок, банковская система уязвима от потрясений, которые могут подорвать доверие к рублю. Однако при отсутствии такого рода потрясений, в ближайшее время стабильность системы не вызывает особой обеспокоенности, если правительство готово продолжать финансовую поддержку банков.
- Тем не менее, такой подход требует высоких затрат, и ускорение структурных реформ является одним из необходимых условий создания эффективной финансовой системы со значительной долей частной и иностранной собственности.

Основными авторами настоящей ФССА являются г-да О'Брайен и Прокопенко. В работе над докладом участвовали также остальные члены Рабочей группы по ФСАП.

Целью ФСАП является оценка стабильности финансовой системы в целом, а не ее отдельных учреждений. ФСАП проводятся с целью оказания странам содействия в выявлении и устранении недостатков структуры финансового сектора, что призвано повысить устойчивость стран к макроэкономическим потрясениям и воздействию трансграничной цепной реакции. В ходе ФСАП не оцениваются риски, угрожающие отдельным учреждениям, например, риски, связанные с качеством активов, операционные и правовые риски или риск мошенничества.

Содержание	Страница
Глоссарий.....	3
Резюме.....	4
I. Вопросы стабильности.....	8
II. Учреждения и рынки	14
A. Банки	14
B. Рынки страхования и ценных бумаг.....	17
III. Основы политики в отношении финансовой стабильности	18
A. Финансовое регулирование и надзор.....	18
B. Системы обеспечения стабильного функционирования банковской системы	20
C. Прозрачность денежно-кредитной политики	24
D. Вопросы БОД/ПФТ.....	25
Таблицы	
1. Показатели финансовой устойчивости банковского сектора.....	11
2. Структура финансовой системы.....	15
3. Рекомендуемые шаги в области банковского надзора.....	33
4. Рекомендуемые меры в области платежных систем	39
5. Рекомендуемый план действий, направленных на совершенствование системы БОД/ПФТ.....	50
Рисунок	
Дневные межбанковские ставки в рублях и основные процентные ставки НБРБ.....	9
Вставки	
1. Краткое изложение основных рекомендаций	7
2. Рекомендуемое кредитование.....	10
3. Существующая и планируемая системы страхования депозитов.....	23
4. Стресс-тесты: корректировка предоставленных данных.....	56
Дополнение	
Соблюдение стандартов и кодексов в финансовом секторе – сводная оценка	28
Приложение	
I. Стресс-тесты: шоки и сценарии.....	53
Таблица приложения	
6. Сводная таблица предположений и результатов стресс-тестов.....	58

ГЛОССАРИЙ

БОД/ПФТ	Борьба с отмыванием денег и противодействие финансированию терроризма
УБН	Управление банковского надзора
БК	Банковский кодекс Республики Беларусь
БОП	Базельские основные принципы эффективного банковского надзора
БВФБ	Белорусская валютно-фондовая биржа
БСМР	Белорусская система межбанковских расчетов
Бел. руб.	Белорусский рубль
БСФО	Белорусские стандарты финансовой отчетности
КДК	Коэффициент достаточности капитала
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
КПСЗПС	Ключевые принципы для системно значимых платежных систем
Закон о БТ	Закон № 77-3 от 3 января 2002 года “О борьбе с терроризмом”
ДФМ	Департамент финансового мониторинга Комитета государственного контроля
УНФПП	Установленные нефинансовые предприятия и лица определенных профессий
ЕАГ	Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма
ДФР	Департамент финансовых расследований
ГФР	Группа финансовых разведок
ФСАП	Программа оценки финансового сектора
ФТ	Финансирование терроризма
ГДО	Государственные долгосрочные облигации
ГКО	Государственные краткосрочные облигации
ВВП	Валовой внутренний продукт
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
КПИ	Кредитор последней инстанции
МВД	Министерство внутренних дел
ОД	Отмывание денег
ВЮП	Взаимная юридическая помощь
Минфин	Министерство финансов
Минюст	Министерство юстиции
МНС	Министерство по налогам и сборам
НБРБ	Национальный банк Республики Беларусь
НОС	Необслуживаемые ссуды
ОАО	Открытая акционерная компания
ГП	Генеральный прокурор
ВРРВ	Валовые расчеты в режиме реального времени
РОСК	Отчет о соблюдении стандартов и кодексов
ГК	Государственный комитет по ценным бумагам
КГК	Комитет государственного контроля
СФД	Специальная форма данных
ВГДО	Государственные облигации в иностранной валюте

РЕЗЮМЕ

Реформа финансовой системы Беларуси в целом осуществляется медленными темпами, и в системе все еще преобладает централизованный подход к управлению экономикой. Тем не менее, в Концепции развития банковской системы правительство изложило свое намерение создать в ближайшие годы эффективную финансовую систему, в которой важную роль будут играть частный сектор и иностранный капитал, и в некоторых областях деятельности уже достигнуты определенные успехи. Национальный банк Республики Беларусь (НБРБ) стабилизировал стоимость белорусского рубля, техническая инфраструктура финансовой системы, а также система регулирования и надзора существенно усовершенствованы с целью приведения их в соответствие с международными стандартами.

Все крупнейшие банки, кроме одного, все еще находятся в собственности государства или контролируются им, играя ключевую роль в управлении экономикой. Власти часто предписывают этим банкам предоставлять кредиты приоритетным предприятиям и секторам (например, долгосрочные ссуды на цели финансирования жилищного строительства), независимо от того, получают ли заемщики прибыль. Кроме того, банкам рекомендуется предоставлять ссуды по ставке, близкой к официальной ставке рефинансирования, с тем чтобы процентные ставки оставались на достаточно низком уровне. При таком подходе возникает нехватка ликвидности и страдает прибыльность, особенно двух крупнейших банков. Особенно трудная ситуация в плане ликвидности сложилась в конце 2004 года в результате быстрого увеличения объема предоставленных банками ссуд в течение года. В связи с этим правительству периодически приходится проводить рекапитализацию двух крупнейших банков и предоставлять им ликвидность.

Ситуация в банковском секторе в плане создания одинаковых условий для всех банков далека от идеальной, что непосредственно препятствует достижению целей стабильности финансового сектора в долгосрочной перспективе, установленных в Концепции развития банковской системы. Созданию такой ситуации способствовали несколько мер, принятые для того, чтобы, по крайней мере, частично нейтрализовать воздействие рекомендуемого кредитования на уровень ликвидности двух крупнейших банков, в частности, недавнее распоряжение о переводе депозитов некоторых контролируемых государством предприятий (в частности, контролируемых государством страховых компаний) в государственные банки. Кроме того, органы надзора временами проявляют снисходительность в отношении двух крупнейших банков, что снижает эффективность системы надзора. В то же время, эти банки находятся в более выгодном положении, не будучи обязанными отчислять средства на страхование депозитов. Четыре других крупных банка, предоставляющие ссуды в соответствии с официальными рекомендациями, хотя и в меньшем объеме, также пользуются определенными льготами в рамках системы страхования депозитов.

Небанковский финансовый сектор все еще недостаточно развит.

Регулирование деятельности небанковских учреждений также остается непредсказуемым из-за частых изменений и административных мер, принимаемых произвольно и бессистемно. В частности, распространяющееся на широкий круг учреждений и недавно ужесточенное правило “золотой акции” отпугивает частный сектор от долевого участия в компаниях, находящихся или ранее находившихся в собственности государства. Тем временем, на рынке ценных бумаг отсутствуют хорошие возможности для инвестиций, несмотря на успехи, достигнутые в процессе модернизации рыночной инфраструктуры. Кроме того, сделаны определенные шаги назад в секторе страхования.

В банковской системе существуют серьезные структурные проблемы, обусловленные общей направленностью политики в отношении финансового сектора. Помимо того что время от времени ощущается нехватка ликвидности в банковской системе, прибыльность банков является низкой, временами резервы нескольких банков оказываются ниже требуемого уровня, а межбанковский рынок недостаточно развит. Возможно также, что официальные статистические данные о необслуживаемых ссудах ниже фактических показателей. Кроме того, несмотря на некоторое снижение степени долларизации в результате стабилизации рубля, значительная часть банковских ссуд и депозитов выражена в иностранной валюте, в то время как уровень официальных международных резервов низок. Поэтому вопросы стабильности могут быстро стать причиной для беспокойства, например, в случае сильного потрясения, которое может повлиять на доверие к рублю и привести к массовому изъятию депозитов в иностранной валюте¹.

Однако при отсутствии такого рода потрясения банковская система должна оказаться способной в течение определенного времени продолжать функционировать так, как она функционирует сейчас, несмотря на ее недостатки. Пока правительство намерено и способно продолжать финансовую поддержку банковской системы, необходимая реструктуризация может откладываться. С другой стороны, рекапитализация и поддержка системы путем предоставления ей ликвидности сами по себе не способны решить основные структурные проблемы или способствовать развитию системы в том направлении, которое намечено в Концепции развития банковской системы. Более того, размер инъекций, необходимых для обеспечения функционирования системы в ее теперешнем виде, вполне может увеличиться с течением времени, и поддержание стабильности системы будет все больше зависеть от поддержки за счет средств бюджета.

¹ Многие из крупных белорусских предприятий остаются под контролем государства. Власти смогли бы в определенной степени нейтрализовать воздействие такого потрясения, повлияв на выбор этими предприятиями времени для проведения валютных операций.

Поэтому следует как можно скорее приступить к фундаментальной реструктуризации финансовой системы и в качестве первого шага необходимо прекратить, или, по крайней мере, существенно сократить целевое кредитование. Если этот первый шаг не будет сделан, невозможно будет создать такую банковскую систему, которая описана в Концепции. Если государство намерено продолжать влиять на принятие банками решений о предоставлении кредитов, кредиты можно предоставлять централизованно, используя для этого одно или два учреждения. Этим учреждениям следует специализироваться только на таких операциях, чтобы они не имели возможности несправедливо подавлять своих конкурентов и таким образом тормозить развитие финансовой системы. В частности, они не должны иметь возможности принимать депозиты – вместо этого их следует финансировать непосредственно из бюджета.

Кроме того, руководители министерств и должностные лица НБРБ не должны входить в состав правлений коммерческих банков, даже если государство является основным держателем акций этих банков. Хотя конечной целью должна быть приватизация, в краткосрочной перспективе необходимо принять меры, направленные на расширение автономии руководителей и правлений банков, которые должны состоять из профессионалов, заинтересованных исключительно в обеспечении жизнеспособности и эффективности функционирования банков.

Реформы финансового сектора должны проводиться одновременно с реструктуризацией предприятий. Убыточные предприятия являются причиной многих проблем, испытываемых банковским сектором, поэтому для того чтобы ограничить роль банков в оказании поддержки нерентабельным секторам и предприятиям, необходима комплексная программа реформ корпоративного сектора. Финансовые ресурсы, в настоящее время предоставляемые государством в виде периодической рекапитализации банков, можно было бы предоставлять в виде прямых субсидий предприятиям тех секторов, которые правительство намерено продолжать поддерживать.

Во Вставке 1 вкратце изложены основные рекомендации, основанные на результатах оценки. Целый ряд других технических рекомендаций обсуждается в основной части настоящего доклада, а также в отчетах об оценках соответствия стандартам, проведенных в рамках ФСАП². Выполнение этих технических рекомендаций поможет в определенной степени усовершенствовать финансовую систему, однако для того чтобы сделать финансовую систему более самодостаточной, диверсифицированной и эффективной, необходимы фундаментальные реформы, предлагаемые в настоящем докладе о результатах оценки.

² Ожидается, что многие из рекомендаций в области надзора будут рассмотрены, когда будет разработан окончательный вариант нового закона о надзоре.

Вставка 1. Краткое изложение основных рекомендаций

А. Наиболее приоритетные задачи

- Приступить к фундаментальной реформе финансового сектора. Прежде всего необходимо отказаться от политики рекомендуемого кредитования или, по крайней мере, сократить объем такого кредитования.
- Разработать план реструктуризации банков, предусматривающий принятие следующих мер:
 - списать необслуживаемые ссуды, предоставленные по рекомендации правительства, с балансов банков;
 - сменить состав правлений государственных банков;
 - воздерживаться от принятия таких мер, как размещение депозитов государственных предприятий в определенных банках с целью пополнения ликвидности этих банков, – мер, связанных с моральным риском и создающих диспропорции на финансовых рынках; и
 - отменить правила, устанавливающие верхние пределы процентных ставок, и неофициальные предписания банкам выдавать ссуды по ставкам, близким к ставке рефинансирования.
- Предоставить НБРБ возможность действовать более независимо, и предоставить более широкую автономию подразделениям, отвечающим за банковский надзор.
- Усилить меры по устранению недостатков, принимаемые органами надзора, и обеспечить более эффективное применение этих мер.
- Повысить осведомленность заемщиков о рисках, с которыми связано нехеджированное кредитование в иностранной валюте.

В. Среднесрочные задачи и задачи развития

- Ускорить процесс перехода на использование Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО), особенно в банковском секторе.
- Утвердить предлагаемую новую структуру системы страхования депозитов.
- Постепенно отказаться от правила “золотой акции”.
- Консолидировать все материально-правовые положения Закона о ценных бумагах и фондовых биржах и обеспечить согласованность этого закона с другими законами, такими как Гражданский кодекс.
- Постепенно создать условия для усиления конкуренции в сфере страхования между отечественными и иностранными частными компаниями, уменьшить чрезмерное регулирование, смягчить правила лицензирования, установки тарифов и меры контроля и обеспечить более справедливое и одинаковое отношение ко всем участникам рынка в том, что касается налогообложения страховых взносов.
- Повысить роль и укрепить независимость органа надзора за страховой деятельностью с целью обеспечения надлежащего выездного и документарного надзора.

I. ВОПРОСЫ СТАБИЛЬНОСТИ

- 1. В Беларуси почти все вопросы стабильности финансовой системы возникают в связи с банковской системой.** Рынок капитала все еще находится на ранних стадиях развития, а страховой сектор мал и не растет в реальном выражении.
- 2. Многие из аспектов централизованного планирования экономики продолжают оказывать сильное воздействие на банковскую систему.** Крупным банкам постоянно “рекомендуется” предоставлять кредиты приоритетным предприятиям и секторам независимо от того, получают ли заемщики прибыль (Вставка 2). Это ведет к тому, что время от времени возникает нехватка ликвидности и страдает прибыльность, особенно двух крупнейших банков. Совокупный показатель отношения ликвидных активов (активов со сроком погашения менее одного месяца) к краткосрочным обязательствам (обязательствам со сроком погашения менее одного месяца) составлял 63 процента в декабре 2004 года, что ниже предусмотренного пруденциальными нормативами 70-процентного минимума (Таблица 1). Этот совокупный показатель не дает полного представления о существенных различиях между показателями ликвидности разных банков, которые могут составлять от 29 процентов до 112 процентов по крупнейшим банкам.
- 3. В результате межбанковские процентные ставки временами были изменчивыми.** Из-за установленных лимитов, ограничивающих доступ банков к суточному кредиту НБРБ, межбанковская ставка временами превышала процентную ставку по суточному кредиту, когда ощущалась особо острая нехватка ликвидности (Рисунок 1). Один из последних таких случаев совпал с тревожной ситуацией на российском рынке в конце июня 2004 года, в которой некоторым российским банкам пришлось уйти с белорусского межбанковского рынка. Однако ушли они ненадолго, и высокие межбанковские ставки в последующие месяцы 2004 года, по-видимому, были обусловлены исключительно тем, что нехватка ликвидности на внутреннем рынке ощущалась весьма остро.
- 4. Стараясь решить проблему нехватки ликвидности, правительство неоднократно предоставляло средства двум крупнейшим банкам.** Некоторые из этих инъекций фактически являлись бухгалтерскими проводками, в результате которых либо осуществлялось преобразование средств, ранее предоставленных для выделения рекомендуемых ссуд, в капитал, либо инъекции капитала осуществлялись за счет средств, вырученных от продажи государственных ценных бумаг, помещенных в эти же банки³. Подобные методы не повышают уровень ликвидности в системе. Было также предпринято несколько других мер, призванных способствовать частичному решению проблемы нехватки ликвидности, испытываемой крупнейшими банками. Такими мерами были, в частности, распоряжения, в соответствии с которыми депозиты контролируемых государством страховых компаний предписывалось перевести в банки, находящиеся в собственности государства. Кроме того, временами в отношении двух крупнейших банков применялся преференциальный режим надзора.

³ За последние пять лет эти затраты на рекапитализацию составили в среднем почти 1 процент ВВП.

Рисунок 1. Беларусь: Дневные межбанковские ставки в рублях и основные процентные ставки НБРБ



Источник: Власти Беларуси.

5. **Кредитование в иностранной валюте также создает определенные проблемы.** Несмотря на укрепление доверия к национальной валюте, когда депозиты в рублях растут быстрее, чем депозиты в иностранной валюте, степень долларизации банковской системы остается высокой; в настоящее время депозиты в иностранной валюте в банковской системе составляют почти 40 процентов широкого показателя денежной массы⁴. В то же время, уровень официальных международных резервов относительно низок – два месяца импорта, – что ограничивает свободу маневра НБРБ или его способность противостоять потрясениям. Кроме того, сумма чистых иностранных активов коммерческих банков выражаются отрицательной величиной, поэтому быстрое и неожиданное снятие со счетов ликвидности в иностранной валюте может оказать крайне неблагоприятное воздействие на финансовую систему.

6. **Хотя процентные ставки по депозитам и ссудам в иностранной валюте были менее изменчивыми и менее высокими, чем процентные ставки в национальной валюте, высокая степень зависимости от банков-нерезидентов, предоставляющих ликвидность, связана с определенным риском.** В частности, учитывая, сколь важную роль временами играют российские банки, предоставляя ликвидность белорусскому межбанковскому рынку, любое нарушение нормального

⁴ В Документе периодической серии МВФ № 117, “*Monetary policy in Dollarized Economies*”, степень долларизации экономики считается высокой, если отношение депозитов в иностранной валюте к широкому показателю денежной массы превышает 30 процентов, а Беларусь постоянно фигурирует среди наиболее долларизованных стран бывшего Советского Союза.

функционирования российской банковской системы может быстро распространиться на Беларусь.

Вставка 2. Беларусь: Рекомендуемое кредитование

В финансовой системе Беларуси доминируют шесть коммерческих банков. Эти банки, из которых пять находятся в собственности государства или контролируются им, “уполномочены участвовать” в государственных программах, в рамках которых осуществляется кредитование приоритетных секторов, программ и компаний, часто на льготных условиях.

Выдача ссуд в рамках государственных программ не предписывается, а рекомендуется в указах президента или постановлениях и решениях правительства. Хотя не все рекомендации полностью выполняются банками, тем не менее, считается, что они имеют определенное значение для целевого кредитования, поскольку они влияют на принимаемые банками решения относительно кредитования.

Например, в начале февраля 2005 года правительство Беларуси рекомендовало коммерческим банкам страны предоставить реальному сектору экономики долгосрочные инвестиционные ссуды в размере 1,8 трлн белорусских рублей, из которых 1,34 трлн белорусских рублей предназначались для финансирования государственных программ. Из этой общей суммы инвестиционные займы в иностранной валюте должны были составить эквивалент 700 млрд белорусских рублей, причем 510 млрд рублей должны были предоставить банки, обслуживающие государственные программы.

В 2004 году рекомендуемый объем кредитования от капиталоборота достиг 3,4 процента ВВП, или почти половины общего объема новых кредитов, предоставленных банками, причем три четверти этих рекомендованных кредитов было получено сельскохозяйственным сектором. В конце 2003 года ссуды, предоставленные Белагропромбанком и Беларусьбанком в рамках государственных программ строительства жилья и поддержки сельского хозяйства, составили 19 процентов общего объема кредитования экономики. Согласно оценкам, по состоянию на 1 октября 2004 года, эти ссуды составляли около 70 процентов кредитного портфеля Белагропромбанка, 23 процента кредитного портфеля Беларусьбанка и 24 процента общего объема кредитования экономики.

Часто такие ссуды гарантируются центральным правительством или местными органами государственного управления и/или рекомендуются в официальных указах и постановлениях. Объем гарантий центрального правительства по банковским кредитам резко увеличился в 2004 году. Хотя годовой лимит, ограничивающий сумму гарантий центрального правительства по ссудам, предоставленным банками в 2004 году, сначала был установлен на том же уровне, что и в 2003 году (100 млрд бел. руб., или 0,3 процента ВВП), впоследствии эта сумма была увеличена Указом президента еще на 500 млрд бел. руб. (1,1 процента ВВП). В бюджет на 2005 год заложен лимит, ограничивающий сумму гарантий центрального правительства, установленный на уровне 200 млрд бел. руб.

Таблица 1. Беларусь: Показатели финансовой устойчивости банковского сектора
(в процентах, если не указано иначе)

	Дек. 00	Дек. 01	Дек. 02	Дек. 03	Дек. 04
<i>Достаточность капитала</i>					
Уставной капитал / взвешенные по риску активы	24,4	20,7	24,2	26,0	25,2
Уставной капитал первого порядка / взвешенные по риску активы	д.н.	д.н.	19,2	21,7	21,0
Капитал (чистая стоимость активов) / общая сумма активов	д.н.	15,1	18,7	20,4	20,0
<i>Структура и качество активов</i>					
Распределение ссуд по секторам / общая сумма ссуд	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Промышленность	49,5	46,0	45,3	41,1	35,9
Сельское хозяйство	9,9	11,1	11,3	11,3	12,6
Торговля	8,7	8,0	7,1	6,7	7,2
Строительство	1,0	1,4	1,7	1,5	2,1
Домашние хозяйства	9,8	11,2	13,6	18,1	21,2
Прочее	21,1	22,3	21,0	21,3	21,0
Доля государственных предприятий в общей сумме ссуд 1/	39,4	42,2	45,3	35,7	31,7
Ссуды в иностранной валюте / общая сумма займов	54,9	50,7	51,9	50,4	43,8
Необслуживаемые ссуды / валовой объем ссуд	10,8	13,4	10,8	6,2	4,6
Обязательные резервы / необслуживаемые ссуды	д.н.	67,9	55,5	58,0	56,6
Фактические резервы / необслуживаемые ссуды	д.н.	37,7	15,8	29,1	32,4
Фактические резервы / обязательные резервы	д.н.	55,5	28,5	50,2	57,2
Необслуживаемые ссуды за вычетом фондов риска	д.н.	32,9	27,3	12,3	11,4
Годовой прирост суммы ссуд	219,1	66,1	56,4	57,6	59,3
Годовой прирост суммы активов	224,3	62,7	53,0	57,8	45,7
<i>Доходы и прибыльность</i>					
Прибыль на активы (после уплаты налогов)	1,0	0,8	1,0	1,5	1,4
Прибыль на собственный капитал (после уплаты налогов)	4,8	4,9	4,4	6,4	6,3
Доходы, не связанные с процентами / общая сумма доходов	23,7	46,5	46,3	35,4	40,8
Расходы, не связанные с процентами / общая сумма доходов	45,0	66,3	67,7	61,5	64,3
Административные расходы / общая сумма расходов	д.н.	18,0	19,5	30,7	19,2
<i>Ликвидность</i>					
Ликвидные активы / общая сумма активов 2/	13,2	13,9	16,0	29,1	27,7
Ликвидные активы / краткосрочные обязательства 3/	д.н.	д.н.	д.н.	60,9	63,0
Долгосрочные активы / долгосрочные обязательства 4/	1,8	1,5	2,4	3,9	4,1
Ссуды / депозиты	106,8	114,1	112,7	111,7	123,2
Ссуды в иностранной валюте / депозиты в иностранной валюте	81,2	87,8	96,7	103,3	116,0
Депозиты в иностранной валюте / общая сумма депозитов	72,2	65,9	60,5	54,5	46,5
Обязательства в иностранной валюте / общая сумма обязательств	54,2	47,6	44,6	42,1	40,4

Источник: НБРБ и оценки персонала.

1/ Согласно определению, государственным является предприятие, на все 100 процентов находящееся в государственной собственности.

2/ Определение ликвидных активов было расширено 1/1/2004 и теперь включает активы с оставшимся сроком погашения менее 1 месяца.

3/ Активы и обязательства с остаточным сроком погашения менее 1 месяца.

4/ Активы и обязательства с остаточным сроком погашения более 1 месяца.

7. **Ссуды в иностранной валюте также подвергают банки более высокому кредитному риску, поскольку заемщики подвергаются валютному риску.** Заемщикам, не имеющим валютных хеджей – будь то естественные или синтетические хеджи, – может быть трудно обслуживать свои ссуды в случае значительного понижения курса рубля.
8. **Концентрация торговли в условиях весьма открытой экономики Беларуси также представляет потенциальную угрозу для финансовой системы.** Хотя традиционные торговые связи с Россией, основным торговым партнером Беларуси, способствуют поддержанию экономического роста, зависимость от одного торгового партнера делает Беларусь уязвимой от внешних потрясений.
9. **Значительная доля кредитов многих из крупных банков сконцентрирована в конкретных секторах.** В конце 2004 года более 50 процентов ссуд, предоставленных Белагропромбанком, было выделено сельскохозяйственному сектору, в то время как ссуды, предоставленные промышленности, составляли около 70 процентов ссудных портфелей Белпромстройбанка и Белвнешэкономбанка⁵. Данные о концентрации портфелей на уровне предприятий отсутствуют, однако есть подозрение, что степень такой концентрации может быть довольно высокой, по крайней мере у некоторых банков, учитывая, что действовали правила, в соответствии с которыми предприятиям разрешалось открывать счета в белорусских рублях только в каком-то одном банке. Тот факт, что НБРБ периодически делал исключения для банков, допуская превышение ими предусмотренного законом лимита, ограничивающего максимальную сумму ссуд, предоставляемых одному клиенту, также указывает на вероятность концентрации ссуд.
10. **На деятельность банков влияют также административные меры, ограничивающие процентные ставки,** а значит и способность банков надлежащим образом оценивать риск, особенно в диапазоне долгосрочных процентных ставок. Процентные ставки по ссудам в иностранной валюте ограничиваются определенным потолком, а процентные маржи по ссудам в рублях ограничиваются общей рекомендацией, в соответствии с которой надлежит предоставлять ссуды по ставке рефинансирования, плюс 3 процентных пункта. Но эти ограничения в определенной степени компенсируются банками, взимающими дополнительные сборы за обслуживание и комиссионные сборы. Однако это, в свою очередь, ведет к тому, что цены на банковские продукты устанавливаются на непрозрачной основе, и заемщикам нелегко определить действительную стоимость заимствования.

⁵ Столь высокая концентрация обусловлена тем, что некоторые из действующих в Беларуси крупных банков по-прежнему в определенной степени специализируются на конкретных секторах, что было характерно для структуры финансовой системы в советский период, в то время как в соседних странах операции банков являются более диверсифицированными.

11. **В силу ограничений, действующих в отношении процентных ставок, прибыльность банковского сектора в целом является низкой.** По имеющимся данным, в 2004 году средняя прибыль по активам составляла 1,4 процента, а по собственному капиталу – 6,3 процента. Это одни из самых низких показателей в европейских странах с формирующимися рынками, где в 2004 году прибыль по активам, как правило, находилась в диапазоне от 1,2 до 2,5 процента, а по собственному капиталу – обычно от 10 до 25 процентов. Более того, несколько белорусских банков не имеют достаточных резервов, поэтому можно предположить, что показатели прибыльности завышены.

12. **По имеющимся данным, отношение необслуживаемых ссуд к общей сумме ссуд снижается.** После того как на высоких уровнях руководства стало известно о проценте необслуживаемых ссуд, НБРБ разослал банкам инструкцию, в которой им предписывалось уменьшить долю необслуживаемых ссуд в общей сумме ссуд до уровня ниже 5 процентов к концу 2004 года. В результате к концу 2004 года процент необслуживаемых ссуд был существенно сокращен, до 4,6 процента, по сравнению с 13,4 процента в декабре 2001 года. По мнению властей, сокращение доли необслуживаемых ссуд стало возможным отчасти благодаря быстрому росту объема кредитования, а кроме того, этому способствовали поправки, внесенные НБРБ в правила классификации ссуд и создания резервов в середине 2002 года и позволившие банкам более активно взяться за списание старых необслуживаемых ссуд⁶.

13. **Вместе с тем, другие важные факторы также способствовали сокращению доли ссуд, классифицированных как необслуживаемые, в том числе (i) “неограниченное возобновление” (пролонгация) ссуд и (ii) предоставление государственных гарантий, объем которых в номинальном выражении увеличился в два раза в 2003 году, а затем продолжал увеличиваться в 2004 году.** Президентские указы, санкционирующие кредитование или реструктуризацию, также позволяют лишь частично обеспечивать убыточные ссуды резервами. Правила и практика классификации ссуд применяются непоследовательно; реклассификация ссуды, как правило, требуется только после ее второй пролонгации. Что касается долгосрочных ссуд (предоставленных более чем на 1 год), классификации подлежит только просроченная часть. В результате уровень резервов банков значительно ниже требуемого, а официальные показатели устойчивости банковской системы оказываются завышенными, хотя это с трудом поддается точному количественному измерению.

14. **Несмотря на высокие темпы экономического роста в последние годы, финансовое положение сектора предприятий остается трудным, что еще раз свидетельствует о том, что в действительности процент необслуживаемых ссуд**

⁶ Необслуживаемые ссуды подлежали списанию по истечении 1 года с момента их классификации как убытков.

может превышать официальный показатель. Значительная доля убыточных предприятий и масштабы взаимных неплатежей предприятий в экономике ставят под сомнение этот низкий, согласно официальным данным, процент просроченных банковских ссуд. Значительное повышение заработной платы в административном порядке также оказало дополнительное давление на предприятия. По решению правительства, к концу 2004 года минимальная заработная плата должна была достичь эквивалента 190 долл. США. Достижение официального целевого показателя заработной платы – 250 долл. США – к концу 2005 года может поставить предприятия, да и бюджет, в затруднительное положение и потенциально может привести к увеличению доли необслуживаемых ссуд в портфелях банков и потребовать дальнейшей рекапитализации. И наконец, значительная доля безналичных платежей в операциях между предприятиями также свидетельствует о постоянной нехватке ликвидности, по крайней мере, в некоторых секторах.

15. **Независимо от действительного состояния ссудных портфелей банков, быстрый рост кредитования в 2003 и 2004 годах вызывает обеспокоенность относительно будущих необслуживаемых ссуд.** В реальном выражении объем ссуд вырос более чем на 40 процентов в 2003 и 2004 годах, что приближается к верхней границе диапазона, в котором располагались темпы роста кредита в реальном выражении в странах Центральной и Восточной Европы (в 2003-04 годах средние темпы роста кредита по этой группе стран составляли около 25 процентов).

II. УЧРЕЖДЕНИЯ И РЫНКИ

A. Банки

Показатели

16. **В финансовой системе Беларуси господствуют шесть коммерческих банков, а всего в ней насчитывается 31 банк.** Этим шести системообразующим банкам принадлежит около 85 процентов всех активов и всего капитала банковской системы. Крупнейшим из них является Беларусьбанк, который изначально, еще в советские времена, был создан как отечественный сберегательный банк и на долю которого приходится около 40 процентов активов банковской системы и более 60 процентов депозитов физических лиц.

17. **Государство практически полностью доминирует в банковском секторе.** По состоянию на сентябрь 2004 года, правительству и государственным учреждениям (в том числе НБРБ) принадлежало около 80 процентов капитала банковской системы, а на долю банков, находящихся в собственности государства, приходится 70 процентов всех банковских активов. Только один из шести крупнейших банков, Приорбанк, контролируется иностранной компанией (контрольный пакет акций принадлежит

австрийской группе “Raiffeisen”), хотя в последние годы увеличивалось число малых иностранных банков (Таблица 2)⁷. В состав правлений всех системообразующих банков, в том числе Приорбанка, входят руководители министерств и/или высокопоставленные должностные лица НБРБ.

Таблица 2. Беларусь: Структура финансовой системы

	2000	2001	2002	2003	2004
Число лицензированных банков	28	25	28	31	32
в т.ч. контролируемые государством	7	5	5	6	6
в т.ч. с иностранным участием	6	9	12	18	19
Число отделений банков	529	509	478	473	463
Активы коммерческих банков (в процентах ВВП)	29,5	25,5	25,7	29,5	31,2
в т.ч. контролируемых государством	65,2	63,9	63,8	70,6	72,8
в т.ч. с иностранным участием	4,4	7,5	8,1	20,4	20,0
Число пунктов обмена валюты	983	1427	1998	2443	2914
Число лицензированных страховых компаний	42	37	35	33	д.н.
Валовая сумма выписанных страховых полисов (в млрд бел. руб.)	55,0	120,8	165,4	215,4	д.н.
в т.ч. компаниями, контролируемые государством (>50% долевого участия)	д.н.	55,7	55,0	54,1	д.н.
в т.ч. компаниями с иностранным участием	д.н.	26,7	28,1	28,1	д.н.
в т.ч. 5 крупнейшими компаниями	75,3	74,9	72,8	72,0	д.н.
в т.ч. 10 крупнейшими компаниями	91,3	87,9	86,2	88,0	д.н.
(%) Коэффициент проникновения: Валовая сумма выписанных полисов / ВВП	0,64	0,70	0,63	0,60	д.н.
Число профессиональных участников рынка ценных бумаг 1/	142	114	117	126	д.н.
Число имеющих лицензию специалистов	2002	2696	3232	3632	д.н.
Число операций с государственными ценными бумагами		19428	22776	32477	д.н.
Стоимость операций (в миллиардах белорусских рублей)		1811	3646	5097	д.н.
Число операций с акциями на БВФБ		18	408	4776	д.н.
Стоимость операций (в миллиардах белорусских рублей)		0,09	0,80	11,90	д.н.
Число операций с акциями на внебиржевом рынке		3585	3982	4147	д.н.
Стоимость операций (в миллиардах белорусских рублей)		10,79	9,57	12,10	д.н.

Источник: власти Беларуси и оценки персонала.

1/ Данные о капитализации рынка отсутствуют, поскольку в силу ограниченного объема операций недостаточно информации о ценах.

⁷ Резкое увеличение доли контролируемых иностранными компаниями активов банковской системы в 2003 году произошло потому, что в системе начала действовать австрийская группа “Raiffeisen”.

18. **По имеющимся данным, средний коэффициент достаточности капитала (КДК), рассчитываемый как отношение капитала к взвешенным по риску активам, составлял 25,2 по состоянию на конец 2004 года.** Этот коэффициент немного сократился в первой половине 2004 года в результате увеличения доли займов, предоставленных частному сектору. В результате недавних инъекций капитала правительством коэффициент достаточности капитала некоторых государственных банков оказался выше, чем у других банков. За исключением одного малого банка, находящегося в процессе реструктуризации, все банки соблюдают нормы достаточности капитала.

19. **В силу специфики применяемой в Беларуси практики учета и классификации активов, данные о КДК оказываются завышенными** (см. Приложение I, в котором рассказывается о стресс-тестах и обсуждаются различные факторы, которыми потенциально может быть обусловлено такое завышение показателей). Согласно оценкам персонала, если скорректировать данные с учетом такого завышения, средний по банковской системе КДК может сократиться на 25 процентов (приблизительно до 19 процентов), причем КДК нескольких крупнейших банков потенциально может оказаться ниже 10 процентов. Эти оценки являются весьма приблизительными, основанными на нескольких специально сделанных предположениях, поскольку миссия не располагала достаточной информацией для точной оценки масштабов корректировок.

Стресс-тесты

20. **Группой по ФСАП проведены стресс-тесты с целью выявления и оценки потенциальных факторов риска, угрожающих банковской системе.** В частности, в ходе тестов было оценено воздействие следующих факторов: ухудшение качества кредитного портфеля, колебания обменного курса и процентных ставок и изъятие ликвидных средств. Решения по конкретным шокам и их силе были приняты после консультаций с НБРБ.

21. **Тесты были проведены с использованием данных балансов, которые, как отмечено выше, были скорректированы с учетом того, что в силу специфики применяемой в Беларуси практики учета и классификации активов, данные об уровне капитала банков оказываются завышенными.** Хотя приблизительный характер корректировок снижает точность результатов стресс-тестов, они, тем не менее, должны давать достаточно полное представление о вероятном направлении и силе предполагаемых шоков.

22. **В ходе стресс-тестов было обнаружено, что несколько системообразующих белорусских банков уязвимы от шоков в виде ухудшения качества кредитного портфеля и понижения уровня ликвидности** (Приложение I). Характерные особенности банковского сектора и экономики страны (высокий процент убыточных предприятий, значительная доля займов в иностранной валюте и долгосрочных активов) могут существенно усилить воздействие потрясений.

В. Рынки страхования и ценных бумаг

23. **Целая серия мер политики, принятых недавно правительством и администрацией президента, обратила вспять позитивные тенденции на рынке страхования, ограничив конкуренцию и заставив частные (особенно иностранные) компании уйти с рынка**⁸. Объем операций частных компаний существенно сократился, поскольку эти меры по существу перекрывают доступ частных компаний к наиболее прибыльному на сегодняшний день сегменту рынка – обязательному страхованию. Кроме того, эти компании были лишены возможности вычитать из облагаемой налогом суммы дохода страховые взносы, полученные в порядке добровольного страхования. Как отечественным, так и иностранным частным компаниям не разрешается оказывать услуги определенных видов, и установлены барьеры, ограничивающие доступ иностранных компаний на рынок.

24. **Рынок капитала все еще находится на ранней стадии развития.** Базовая техническая инфраструктура рынка ценных бумаг в достаточной степени отвечает современным требованиям, хотя нормативно-правовая основа защиты имущественных, договорных и других экономических прав в целом неудовлетворительна, что тормозит развитие эффективно функционирующего рынка ценных бумаг. Кроме того, существуют некоторые факторы, ограничивающие возможности для проведения операций на вторичном рынке, а некоторые из используемых правительством методов эмиссии долговых инструментов несколько не способствуют развитию рынка капитала. В частности, можно было бы сделать прямое размещение государственных облигаций более прозрачным, а долгосрочные государственные ценные бумаги в иностранной валюте не являются обращающимися и, по желанию эмитента, могут быть предъявлены к погашению до наступления срока.

25. **Правило “золотой акции”, значение которого существенно повысилось в результате издания Президентского указа в марте 2004 года, является серьезным фактором, отпугивающим потенциальных инвесторов.** Это правило может быть применено к любой компании (в том числе на 100 процентов находящейся в частной собственности), которая ранее находилась в собственности государства или была создана государством. Не существует никаких лимитов, ограничивающих продолжительность действия правила “золотой акции”. Согласно полученным данным, применение этого правила предусмотрено лишь в определенных обстоятельствах, таких как действия компании, направленные на ограничение конкуренции, возможная ликвидация, неуплата налогов и невыплата заработной платы работникам в течение периода продолжительностью 6 месяцев.

⁸ Весной 2002 года вышел Указ президента, в соответствии с которым, начиная с 2004 года, страхованием гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств перед третьими лицами (ОСАГО) могли заниматься только государственные компании, в результате чего почти половина рынка оказалась в руках государственных компаний. Впоследствии были приняты аналогичные правила в отношении других видов обязательного страхования.

26. **Программу ваучерной приватизации пока нельзя назвать успешной.** Приватизация идет медленными темпами, и в программу не включены государственные активы, имеющие стратегическое значение. Условные обязательства правительства по выкупу неиспользованных ваучеров по текущей номинальной стоимости составляют порядка 800 млрд рублей (около 400 млн долл. США), или приблизительно 12 процентов годового бюджета. По закону в конце программы приватизации неиспользованные ваучеры могут быть обменены на деньги по номинальной стоимости. Изначально планировалось, что программа будет завершена к концу 2003 года, однако в 2003 году она была продлена еще на год до 31 декабря 2004 года, а недавно ее срок был вновь продлен до 31 декабря 2005 года.

III. ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

A. Финансовое регулирование и надзор

27. **Миссия провела подробные оценки нормативно-правовой основы надзора и регулирования банковской и платежной систем.** Учитывая, что в настоящее время рынки страхования и ценных бумаг играют довольно ограниченную роль, были проведены лишь неофициальные оценки системы надзора и регулирования.

28. **За последние годы были достигнуты значительные успехи в процессе совершенствования системы регулирования и надзора, а также в плане приведения организационно-технических возможностей НБРБ для проведения надзора в соответствии с международными стандартами.** В большинстве своем банковский надзор в Беларуси практически соответствует Базельским основным принципам (БОП). Начиная с 2001 года в рамках НБРБ осуществляется программа рационализации и совершенствования процесса надзора, а начиная с 2003 года НБРБ переходит от методов надзора, основанных на тестировании операций, к методам, при которых больше внимания уделяется риску и которые основаны на количественной оценке финансового состояния и перспектив банка.

29. **Конкретные рекомендации относительно дальнейшего совершенствования банковского надзора приведены в Приложении к настоящему докладу.** Однако основные рекомендации заключаются в том, что НБРБ следует:

- Сделать банковский надзор более автономным, повысив институциональный статус Директора Управления банковского надзора в составе НБРБ;
- Сделать существующую систему корректирующих мер более целенаправленной;
- Усовершенствовать процедуры лицензирования, предоставив НБРБ право проводить более всесторонний анализ структуры собственности вновь создаваемого банка, выявлять подлинных владельцев-бенефициаров банка и оценивать их потенциальное влияние на деятельность банка;

- Принять законодательные акты, ограждающие персонал НБРБ, отвечающий за надзор, от судебных исков, возбуждаемых в связи с принятием ими мер в отношении финансового учреждения в процессе добросовестного исполнения ими своих служебных обязанностей;
- Продолжать работу с целью скорейшего внедрения международных стандартов финансовой отчетности (МСФО), в соответствии с которыми должны составляться финансовые отчеты банков; и
- Издать комплексное руководство по процедурам экспертизы.

30. **Поскольку НБРБ одновременно является органом надзора за деятельностью банков и имеет долевое участие в четырех банках, потенциально могут возникнуть проблемы, связанные с конфликтом интересов.** Кроме того, руководители министерств и члены Совета НБРБ входят в состав правлений крупных банков. Для того чтобы ограничить вероятность фактических или кажущихся конфликтов интересов, НБРБ следует отказаться от долевого участия в акционерном капитале банков. Более того, руководители министерств и ведомств и должностные лица Национального банка Беларуси не должны входить в состав правлений коммерческих банков, причем даже тех банков, контрольный пакет акций которых принадлежит государству. Хотя конечной целью является приватизация, ближайшей целью является создание таких систем управления банками и правлений, которые состоят из профессионалов, у которых есть стимулы к тому, чтобы сосредоточить свое внимание исключительно на эффективной банковской деятельности.

31. **Хотя установлено, что платежная система в техническом отношении функционирует эффективно,** необходимо усовершенствовать ее по целому ряду аспектов, с тем чтобы обеспечить ее полное соответствие Ключевым принципам для системно значимых платежных систем. Необходимо обеспечить эффективное и прозрачное управление платежной системой. Кроме того, рекомендуется внедрить функцию надзора, и впоследствии НБРБ рекомендуется сформулировать и опубликовать основные цели и принципы надзора за платежной системой. Необходимо дальнейшее совершенствование мер по обеспечению технической надежности и непрерывности функционирования системы, и регулярно проводить анализ рисков, которым она подвергается.

32. **Закон о страховании, принятый в июне 1993 года, является всеобъемлющим и соответствующим современным требованиям.** Он содержит определения страховой деятельности, продуктов и участников рынка, а также концепции, связанные со страхованием. Кроме того, он служит правовой основой для создания страховых компаний, брокерских контор и посреднических фирм, установки и применения процедур лицензирования, финансовой отчетности, критериев оценки платежеспособности и санкций. Система регулирования включает многие из ключевых норм, предусмотренных оптимальной международной практикой, в том числе определение предела платежеспособности, соответствующее директивам ЕС. В законе

до сих пор отсутствует, среди прочего, требование об обязательном применении МСФО, норм корпоративного управления, ответственного хранения и выделения единиц, подвергающихся риску, учетных ставок и статистических таблиц смертности для математического расчета резервов, правил контроля за группой учреждений на консолидированной основе и учета производных инструментов. Система регулирования предусматривает применение установленных законом строгих процедур лицензирования в отношении всех новых страховых продуктов, а также строгих мер контроля и руководящих принципов применительно к установке тарифов и взимания комиссионных.

33. **В 2002 году орган надзора за деятельностью страховых компаний, изначально созданный в качестве отдельного учреждения, был разукрупнен**, его штаты сокращены и он был преобразован в один из департаментов в составе Министерства финансов. Основными функциями этого департамента являются регистрация и лицензирование учреждений страхования, перестрахования, брокерских контор и посреднических фирм, контроль за соблюдением закона всеми участниками рынка, установка правил бухгалтерского учета и отчетности, надзор за тарифными ставками и уровнями резервов и регулирование иностранного страхования. В настоящее время этот департамент слишком мал. Его следует укрепить и сделать более автономным, с тем чтобы он мог справляться с возложенными на него задачами по мере развития рынка страхования.

34. **Нормативно-правовая основа надзора и регулирования операций с ценными бумагами довольно часто подвергается изменениям.** Рынок ценных бумаг в Беларуси регулируется множеством различных законов, правил и постановлений. Неопределенность в условиях постоянных изменений, тяжелое бремя регулирования и отсутствие ясности в том, что касается разработки правовых норм и их применения, – все это подрывает доверие инвесторов, эмитентов и посредников к рынку ценных бумаг. Основным органом регулирования – Государственный комитет по ценным бумагам при Совете министров – не имеет возможности действовать независимо, его полномочия в сфере правоприменения ограничены, и он не располагает ни квалифицированным персоналом, ни ресурсами, необходимыми для того, чтобы иметь возможность быстро принимать меры в соответствии с требованиями активного рынка ценных бумаг и нормами регулирования. Хотя за решения, принимаемые Комитетом в процессе повседневной деятельности, отвечает его Председатель, все важные вопросы, по-видимому, передаются на рассмотрение Совета министров.

В. Системы обеспечения стабильного функционирования банковской системы

Ликвидность системы

35. **НБРБ располагает достаточным набором инструментов, позволяющих ему управлять ликвидностью банковской системы.** В основном он использует ломбардные аукционы и постоянные механизмы, а валютные свопы и взаимное

размещение депозитов в иностранной валюте в настоящее время редко используются. Когда-то были введены аукционы РЕПО, однако с октября 2004 года они проводились лишь однажды, поскольку в техническом отношении трудно проводить такие аукционы.

36. **Вместе с тем, межбанковский рынок по-прежнему является довольно неглубоким и раздробленным.** Временами две трети общего объема заимствования в конце 2005 года приходилось на два банка из числа крупнейших банков, что свидетельствует о нехватке ликвидности, образовавшейся в результате программ рекомендуемого правительством кредитования. Это привело к повышательному давлению на межбанковские процентные ставки и активному использованию средств НБРБ. Из-за ограниченности залогового обеспечения временами устанавливались количественные ограничения в отношении доступа к финансовым ресурсам НБРБ, поэтому в период наиболее острого дефицита ликвидности во второй половине 2004 года межбанковские ставки иногда превышали ставку НБРБ по суточным кредитам.

37. **Отсутствие вторичных рынков еще больше ограничивает ликвидность активов банков.** Вторичный рынок государственных облигаций (ГКО и ГДО) является неглубоким, а основной рынок этих инструментов, по-видимому, не реагирует на рыночные сигналы или на потребности банков в ликвидности. Государственные облигации в иностранной валюте (ВГДО), которые размещены в банках, в основном в Беларусьбанке, и сумма которых составила 135 млн долл. США к концу сентября 2004 года, представляют особую проблему, поскольку они не являются свободно обращающимися и не могут использоваться в качестве залогового обеспечения по операциям с НБРБ.

38. **В настоящее время уровень ликвидности в платежной системе ограничен структурными факторами.** В качестве одного из подходов к повышению эффективности функционирования платежной системы можно было бы увеличить долю резервных активов, которые могут использоваться для производства платежей в течение дня. При обсуждении этого вопроса, НБРБ необходимо будет тщательно проанализировать любые потенциальные последствия существующего структурного дефицита ликвидности в банковской системе.

39. **Межбанковский рынок иностранной валюты является менее раздробленным и неустойчивым, чем межбанковский рынок рублевых средств.** До сих пор существует довольно широкий разброс процентных ставок, поскольку некоторые банки имеют возможность занимать средства под низкий процент, в то время как другим (в основном менее крупным) банкам приходится занимать по более высоким ставкам. Около трех четвертей ликвидности на рынке обеспечивается иностранными банками, большинство из которых составляют российские банки. Несмотря на то что российские банки играют важную роль на белорусском рынке, российский банковский кризис не оказал существенного воздействия на межбанковский валютный рынок Беларуси летом 2004 года. Сначала российские банки

сняли определенную часть средств, однако затем довольно быстро вернулись на белорусский рынок.

Страхование депозитов

40. **В настоящее время НБРБ работает над новым законом о страховании депозитов, который должен устранить недостатки существующей системы.** В рамках существующей системы предпочтение отдается уполномоченным банкам, причем Беларусьбанк и Белагропромбанк пользуются еще более значительными преимуществами, чем четыре других уполномоченных банка (Вставка 3). Это снижает стоимость финансирования для этих банков, в результате чего они имеют преимущество перед своими конкурентами в плане привлечения депозитов.

41. **Целью нового закона является создание равных конкурентных условий для государственных банков и конкурирующих с ними частных банков.** Новый закон, воплотивший в себе оптимальную практику надежного страхования депозитов, призван усовершенствовать существующую систему. Предусмотренный квартальный страховой взнос с депозита в размере 0,3 процента суммы депозита высок по сравнению с международными стандартами. Более высокий взнос, вероятно, может быть обоснованным, когда фонд страхования депозитов накопит достаточно собственных ресурсов, уровень которых в настоящее время низок. Однако ставки взносов, вероятно, не следует поддерживать на столь высоком уровне в течение продолжительного периода времени.

42. **Если новая система будет внедрена в том виде, в котором она предусмотрена в настоящее время – ибо ожидается противодействие изменению системы со стороны некоторых банков, – она позволит сократить условные обязательства правительства в случае краха одного из крупнейших банков и таким образом снизить моральный риск.** Однако предлагаемая максимальная норма покрытия депозитов одного вкладчика высока по сравнению с нормами, действующими в других странах СНГ. Учитывая, что средняя сумма депозита индивидуального клиента в крупнейших банках все еще довольно мала, предлагаемая система может быть связана с высоким моральным риском.

43. **Структурный дефицит ликвидности в Беларуси означает, что властям необходимо будет тщательно продумать последовательность внесения изменений в порядок страхования депозитов, с тем чтобы согласовать эти изменения с другими реформами банковского сектора.** Необходимо будет установить институциональные механизмы, с тем чтобы урегулировать потенциальные проблемы, которые могут возникнуть у вкладчиков Беларусьбанка и Белагропромбанка в процессе перехода от полного страхования к частичному. В процессе планирования этих изменений было бы полезным воспользоваться опытом России.

Вставка 3. Беларусь: Существующая и планируемая системы страхования депозитов

Основные характеристики существующей системы

- В рамках действующей в Беларуси системы страхования депозитов все депозиты двух из уполномоченных банков, Беларусьбанка и Белагропромбанка, полностью гарантированы. В то же время, эти банки не обязаны отчислять средства в Гарантийный фонд.
- Депозиты в иностранной валюте полностью гарантированы в четырех других уполномоченных банках – Белпромстройбанке, Белинвестбанке, Белвнешэкономбанке и Приорбанке. Депозиты в национальной валюте в этих банках покрываются в размере, не превышающем эквивалент 1 000 долл. США. Эти четыре банка ежемесячно выплачивают 0,1 процента вкладов населения в Гарантийный фонд.
- Что касается всех остальных банков, их депозиты как в национальной, так и в иностранной валюте, покрываются в размере, не превышающем эквивалент 1 000 долл. США, и они выплачивают месячный взнос, рассчитываемый на основе общей суммы депозитов: (i) 0,1 процента, если депозиты не превышают капитал банка; (ii) 0,2 процента, если сумма депозитов составляет от 100 до 200 процентов капитала банка; и (iii) 0,3 процента, если сумма депозитов превышает капитал банка более чем в два раза.

Основные характеристики планируемой системы

- Государственные и негосударственные банки будут поставлены в равные условия, а страхование депозитов будет обязательным
- Депозиты в иностранной и национальной валютах будут страховаться одинаковым образом, что призвано ослабить возможные стимулы к долларизации.
- Размер первоначального взноса будет составлять 0,5 процента капитала банка, а регулярные квартальные взносы – 0,3 процента депозитов.
- Депозиты в размере, не превышающем эквивалент 2 000 евро, будут покрываться полностью, а каждые следующие 3 000 евро – на 80 процентов.

Урегулирование кризисов и планирование на случай непредвиденных обстоятельств

44. **Следует повысить эффективность процедур урегулирования проблем банков в Беларуси.** Опыт показывает, что ликвидация банков, даже менее крупных банков, идет медленными темпами. НБРБ необходимо иметь возможность последовательно и быстро реагировать на информацию о том, что определенным банком не выполняются пруденциальные нормативы и требования органов регулирования. Невыполнение банком распоряжения НБРБ об устранении недостатков в установленном порядке и без промедления должно влечь за собой применение в отношении этого банка более суровых штрафных санкций. Если банком не приняты надлежащие меры, НБРБ должен иметь четко сформулированные полномочия,

дающие ему право принимать меры по устранению недостатков, такие как замена руководства, поглощение банка другим учреждением или его закрытие. При урегулировании проблем банков необходимо руководствоваться соображениями устранения недостатков, реорганизации с наименьшими затратами, безопасности депозитов и стабильности системы. Рекапитализация любого банка, уровень капитала которого существенно ниже установленного норматива, должна сопровождаться тщательно продуманной реорганизацией.

45. У НБРБ нет официально оформленных процедур планирования на случай непредвиденных обстоятельств и в любой кризисной ситуации банк действует по обстановке, что, следует признать, характерно для центральных банков многих других стран. НБРБ следует стремиться к созданию системы раннего оповещения и планированию непредвиденных расходов на случай необходимости урегулирования проблем, испытываемых банками. Оптимальным вариантом было бы определение четкой последовательности мер и установка критериев их принятия. В настоящее время решения о предоставлении ликвидности испытывающим трудности банкам принимаются бессистемно, в зависимости от ситуации, причем в некоторых случаях ликвидность предоставляется без залогового обеспечения. Необходимо предусмотреть меры предосторожности, с тем чтобы ликвидность предоставлялась в ограниченном объеме и в течение определенного периода времени, и чтобы это не влияло на денежно-кредитные операции.

С. Прозрачность денежно-кредитной политики

46. Была проведена неофициальная оценка прозрачности денежно-кредитной политики в Беларуси с использованием принятого МВФ *Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике* в качестве ориентира. Представляется, что проводимая в Беларуси денежно-кредитная политика соответствует многим из критериев прозрачности. Обязанности НБРБ определены в соответствующем законодательстве, в котором НБРБ также уполномочен использовать инструменты денежно-кредитного регулирования для достижения целей политики. Примечательно, что закон также предусматривает относительно активное участие государства в проведении денежно-кредитной политики. В частности в Банковском кодексе, который должен быть основан исключительно на установленных целях обеспечения стабильности цен и валютного курса, указано также, что денежно-кредитная политика является составной частью единой государственной экономической политики.

47. Можно было бы повысить прозрачность денежно-кредитной политики и усовершенствовать нормы подотчетности НБРБ. В частности, можно было бы улучшить ситуацию по следующим аспектам: (а) внести ясность в вопрос об

автономии НБРБ⁹; (b) более четко определить институциональную взаимосвязь между налогово-бюджетными и денежно-кредитными операциями; (c) более четко определить роль доллара США в качестве якоря денежно-кредитной политики, если он играет такую роль¹⁰; (d) обеспечить распределение прибыли НБРБ в соответствии с оптимальной международной практикой; (e) принять и опубликовать конкретные стандарты поведения персонала НБРБ и обеспечить правовую защиту сотрудников; и (f) публиковать прошедшие аудиторскую проверку подробные финансовые отчеты, составленные в соответствии с МСФО.

D. Вопросы БОД/ПФТ

48. **Отчет об оценке режима борьбы с отмыванием денег (БОД) и противодействия финансированию терроризма (ПФТ)** в Беларуси был составлен на основе Сорока рекомендаций Целевой группы по финансовым мерам (ФАТФ) от 2003 года и Восьми специальных рекомендаций ФАТФ по противодействию финансированию терроризма от 2001 года и с использованием Методологии БОД/ПФТ от 2004 года.

49. **В Беларуси присутствуют многие из элементов современного режима БОД.** Отмывание денег криминализовано. Финансовые учреждения обязаны осуществлять мониторинг и сообщать о финансовых операциях, подлежащих особому контролю, а также предпринимать иные меры, направленные на предотвращение отмывания денег. Осуществляется тщательный надзор за соблюдением этих требований, основанный на устоявшейся практике проведения проверок на местах. В настоящее время функции финансовой разведки выполняются двумя ведомствами. Правонарушения, связанные с отмыванием денег, расследуются и преследуются в судебном порядке. Существуют некоторые возможности для международного сотрудничества.

50. **Тем не менее, некоторые недостатки и несоответствия в существующих правовом и институциональном механизмах, а также неполное применение этих механизмов, не позволяют режиму БОД/ПФТ быть полностью эффективным. По**

⁹ Как было отмечено в Докладе об оценке защитных мер, составленном миссией МВФ по проведению оценки защитных мер, работавшей в Минске в период с 9 по 19 декабря 2003 года, “НБРБ подотчетен президенту, Председатель Правления является членом правительства, имущество НБРБ является собственностью Республики Беларусь, и, несмотря на то что оно “управляется” НБРБ, оно не может быть реализовано без разрешения президента. Аналогично, утвержденный бюджет НБРБ на год подлежит утверждению президентом. Это влияет на прозрачность денежно-кредитной политики”.

¹⁰ Хотя официальным якорем денежно-кредитной политики является обменный курс российского рубля, и ожидаемые изменения этого курса объявляются на год вперед, одновременно объявляется об индикативных ожидаемых колебаниях этого курса относительно курса доллара США. Кроме того, в прошлом временами казалось, что целью валютной политики является не стабилизация курса национальной валюты относительно курса российского рубля, а его стабилизация относительно доллара США.

некоторым ключевым аспектам эти механизмы далеко не соответствуют стандартам, предусмотренным Рекомендациями ФАТФ. Необходимо усовершенствовать соответствующее законодательство, рационализировать и лучше скоординировать функции, выполняемые соответствующими учреждениями; органам надзора необходимо уделять больше внимания выявлению и предотвращению действительно подозрительных операций и сообщать о таких операциях; необходимо централизовать функции финансовой разведки в рамках одного учреждения; и усовершенствовать положения, касающиеся международного сотрудничества. Власти осознают необходимость совершенствования и реорганизации действующего режима БОД/ПФТ и ими достигнуты значительные успехи в процессе реформирования этого режима.

СОБЛЮДЕНИЕ СТАНДАРТОВ И КОДЕКСОВ В ФИНАНСОВОМ СЕКТОРЕ – СВОДНАЯ ОЦЕНКА

В настоящем приложении представлена сводная оценка соответствия стандартам и кодексам, действующим в финансовом секторе. Оценка помогла определить, насколько система надзора и регулирования отвечает предъявляемым к ней требованиям и позволяет обезопасить финансовую систему от потенциально угрожающих ей рисков.

Были проведены подробные оценки соответствия финансового сектора следующим стандартам, установленным в финансовом секторе:

- *Основные базельские принципы эффективного банковского надзора (ОБП)*. Оценка проведена Арпадом Кирали (Управление финансового надзора Венгрии) и Уолтером Зуником (эксперт Всемирного банка по вопросам банковской деятельности);
- *Ключевые принципы для системно значимых платежных систем (КПСЗПС)* Комитета по платежно-расчетным системам. Оценка проведена Томом Кокколой (Европейский центральный банк); и
- Рекомендации ФАТФ по борьбе с отмыванием денег и противодействию финансированию терроризма (БОД/ПФТ). Оценка проведена Джоном Эбботом и Терренсом Донованом (оба – МВФ/ДДФ); Антонио Хайманом Бушери (МВФ/ЮРД) и Андреа Николаи (независимый эксперт по вопросам БОД/ПФТ из Органа финансовой разведки Италии).

Оценки соответствия системы ОБП и КПСЗПС были проведены во время миссии, работавшей в Беларуси с 1 по 18 ноября 2004 года, а оценка выполнения рекомендаций оп БОД/ПФТ – в период со 2 по 16 декабря 2004 года. Все оценки основывались на законах, положениях, практике и процедурах, действовавших во время проведения оценок.

Оценки проводились на основе информации, полученной из нескольких источников, включая

- Самооценки, проведенные органами регулирования;
- Анализ соответствующих законодательных актов, указов, положений, политических заявлений и других документов;
- Подробные беседы с представителями органов надзора;
- Встречи с представителями других государственных органов и независимых организаций, таких как Национальный банк Республики Беларусь, Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Комитет государственного контроля, Комитет государственной безопасности и Генеральная прокуратура; а также
- Встречи с представителями фирм и объединений, действующих в финансовом секторе, в том числе банков, бухгалтерских и аудиторских фирм.

ОСНОВНЫЕ БАЗЕЛЬСКИЕ ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОГО БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Основные заключения

Цели, независимость, полномочия и ресурсы

51. За последнее десятилетие была проведена значительная реформа правовой основы регулирования и надзора в финансовом секторе. В результате была принята серия законов и нормативов, которые являются достаточно комплексными и в целом соответствуют международной оптимальной практике. Проводимая в Беларуси нормативная политика сформулирована на двух уровнях. Первым уровнем является Закон Республики Беларусь от октября 2000 года “О банковском кодексе Республики Беларусь”. Этот закон является основным законодательным актом, регулирующим деятельность банков и наделяющий НБРБ полномочиями по санкционированию и регулированию деятельности финансовых учреждений в Беларуси и осуществлению надзора за их деятельностью. К этому уровню также относятся указы, издаваемые президентом. На втором уровне и в том, что касается более технических аспектов, НБРБ уполномочен устанавливать пруденциальные нормативы, обеспечивающие соблюдение Банковского кодекса (БК). Совместно с правительством НБРБ принимает нормативные правовые акты, правила и инструкции, дополняющие систему минимальных пруденциальных нормативов, которые должны соблюдаться банками.

52. Существующий порядок управления ограничивает оперативную независимость НБРБ в области банковского надзора. В состав основного руководящего органа НБРБ, принимающего решения, входят один из членов правительства и представитель банковского сектора. Различные официальные директивы и запросы также могут влиять на работу сотрудников, отвечающих за банковский надзор. Кроме того, правительство может оказывать существенное влияние на бюджет НБРБ. И наконец, координации между различными ведомствами, в том числе между НБРБ и Государственной комиссией по ценным бумагам и Департаментом надзора за страховой деятельностью Минфина, можно было бы придать более официальный характер, а встречи и обмен информацией между этими органами проводить на регулярной основе.

53. Правовая защита сотрудников, отвечающих за надзор, в настоящее время не обеспечивается. Законом не предусмотрена правовая защита органа надзора и его сотрудников в процессе добросовестного исполнения ими своих служебных обязанностей. Не существует официальной политики НБРБ в отношении возмещения расходов, которая защищала бы сотрудников от оплаты расходов на защиту их действий при исполнении ими служебных обязанностей.

Лицензирование и структура

54. В Банковском кодексе четко указано, что название банка должно включать слово “банк”. Для того чтобы приступить к банковским операциям, каждое учреждение должно получить лицензию от НБРБ, являющегося единственным органом, выдающим банковские лицензии. Банковский кодекс наделяет НБРБ правом запрашивать информацию об учредителях, оценивать их финансовое состояние, а также профессиональную пригодность руководства и главного бухгалтера. Согласно положениям БК, НБРБ уполномочен выдавать разрешения на приобретение или увеличение соответствующего долевого участия в действующем банке. Однако законодательство непосредственно не наделяет НБРБ правом проводить полный анализ структуры собственности банка. Утверждение НБРБ структуры собственности банка требуется только в случае 10 или более процентов долевого участия, но НБРБ может оказаться не в состоянии выявить сговор покупателей, в результате чего может создаться ситуация, в которой НБРБ может не иметь всей информации о финансовых интересах. И наконец, БК не содержит определения “контрольного пакета”.

Пруденциальное регулирование и требования

55. Правила и нормативы достаточности капитала в целом соответствуют Базельскому соглашению о достаточности капитала от 1988 года и, начиная с 1 января 2005 года, будут включать дополнительные капитальные резервы на покрытие рыночного риска, странового риска, валютного риска и других существенных рисков. Правила и нормативы, относящиеся к требованиям к критериям, практике и процедурам предоставления кредитов, достаточно полно изложены в нормативах, установленных НБРБ. Процедура классификации активов банка, подвергающегося кредитному риску, и процедуры создания специальных резервов на случай убытков по активам, подвергающимся кредитному риску, предписываются нормативами, установленными НБРБ.

56. Принимаемые банками решения относительно операций кредитования оцениваются НБРБ, с тем чтобы обеспечить соответствие этих операций БК, согласно которому банки должны быть независимыми в своей деятельности и самостоятельно устанавливать условия операции, не противоречащие законодательству. Однако на практике банки часто не имеют полной независимости, принимая решения о предоставлении кредитов. Нередко нормативные положения, подписанные президентом и правительством Республики Беларусь, требуют от банков выделения ресурсов на официальные программы.

57. НБРБ установлены правила, определяющие критерии выявления клиентов банка, связанных с банком, соответствующие положениям БК, и в большинстве случаев банки проводят инвестиционные операции в рамках лимитов, предусмотренных этими правилами. Однако были случаи, когда государственные органы предпочитали не применять к банку меры воздействия за нарушение

указанных правил. Опять же, эти решения были приняты в связи со значением для государства мероприятий, на которые были выделены эти кредиты.

58. НБРБ установил правила и рекомендации, согласно которым банки должны внедрить системы, позволяющие точно оценивать и осуществлять мониторинг странового риска, рыночного риска, валютного риска и всех остальных существенных рисков. Эти правила вступили в силу 1 января 2005 года, уже после проведения настоящей оценки ОБП. Соответственно, нельзя было оценить эффективность их применения.

59. Согласно Закону Республики Беларусь “О мерах по предотвращению легализации доходов от преступной деятельности” (Закон о БОД), принятому в мае 2002 года, лица (в том числе банки), осуществляющие финансовые операции, обязаны разрабатывать правила и меры внутреннего контроля за финансовыми операциями, подлежащими особому контролю и связанными с легализацией (отмыванием) доходов, полученных незаконным путем. Основные функции контроля за соблюдением требований закона о БОД поручены не НБРБ, а Министерству по налогам и сборам и Комитету государственного контроля Республики Беларусь. Органам банковского надзора необходимо уделять больше внимания мерам по выявлению и предотвращению сомнительных финансовых операций и предоставлению информации о них. Функции финансовой разведки также должны выполняться централизованно, одним ведомством, и необходимо усовершенствовать положения о международном сотрудничестве в этой области.

Методы текущего надзора

60. Эффективная система банковского надзора должна предусматривать определенное сочетание выездного и документарного контроля. НБРБ проводит полномасштабные выездные инспекции банков, в том числе их более крупных отделений, каждые два года. Процесс инспектирования носит комплексный характер и охватывает широкий диапазон сфер банковской деятельности, в том числе системы управления рисками, меры внутреннего контроля, системы управления, соблюдение пруденциальных нормативов, а также качество активов и создание резервов. По завершении каждой такой полномасштабной проверки составляются два отчета о проведении проверки, которые направляются руководству. Комплексная система документарного контроля за банками основана на анализе широкого диапазона данных, предоставляемых НБРБ банками ежедневно, еженедельно, ежемесячно и ежеквартально.

61. Однако в настоящее время в законодательстве не предусмотрена возможность осуществления надзора на консолидированной основе. НБРБ подготовил проект для внесения поправок в БК, которые вводят определения банковской группы и банковской холдинговой компании, а также предоставляют НБРБ возможность осуществлять надзор за такими группами и холдинговыми компаниями на консолидированной основе.

62. НБРБ постепенно внедряет Международные стандарты финансовой отчетности для финансовых учреждений. До сих пор внедрено одиннадцать стандартов. Ожидается, что международные стандарты будут полностью внедрены к 2008 году.

Официальные полномочия органов надзора

63. В соответствии с Банковским кодексом НБРБ уполномочен принимать решения, необходимые для восстановления надлежащих условий и недопущения злоупотреблений, разрабатывать практику принятия мер по устранению недостатков, и принимать необходимые меры в отношении банков на раннем этапе. Банковский кодекс предусматривает целый ряд корректирующих мер, в том числе освобождение от обязанностей председателя правления и отзыв лицензии банка. Однако полномочия органа надзора можно было бы сделать более гибкими. НБРБ не имеет права одновременно применять несколько исправительных мер за одно нарушение или применять дополнительные меры в том случае, когда ранее принятые меры оказались недостаточно действенными. Для исправления положения предложено внести соответствующие изменения в Банковский кодекс.

Трансграничные банковские операции

64. Согласно БК, НБРБ обязан осуществлять надзор в одинаковой степени как за белорусскими, так и за иностранными банками. Перед выдачей лицензии банку, являющемуся филиалом иностранного банка, НБРБ должен убедиться в том, что получено соответствующее разрешение от органа надзора страны происхождения. В соответствии с меморандумами о договоренностях, подписанными с органами надзора большинства соответствующих стран, НБРБ также обменивается информацией на взаимной основе и предоставляет доступ на месте инспекторам надзорного органа страны происхождения иностранного банка.

65. В настоящее время Банковский кодекс не предоставляет в распоряжение НБРБ инструментов для осуществления надзора за кредитными учреждениями и банковскими структурами на глобальной консолидированной основе. В настоящее время банки Беларуси не занимаются трансграничными операциями, так что этот вопрос не имеет особого значения. Однако эта ситуация может быстро измениться. Подготовлен проект поправок к БК, которые предоставят НБРБ возможность осуществлять надзор за банковскими группами и холдинговыми компаниями на консолидированной основе.

Таблица 3. Рекомендуемые шаги в области банковского надзора

<i>Соответствующий принцип</i>	<i>Рекомендуемые меры</i>
<i>Независимость ОП 1(1)</i>	Сделать бюджетный процесс более независимым.
<i>Правовая защита ОП 1(5)</i>	Обеспечить правовую защиту сотрудников органов надзора от судебных исков. Предусмотреть возмещение судебных расходов, понесенных сотрудниками органов надзора.
<i>Обмен информацией ОП 1(6)</i>	Официально установить порядок координации деятельности различных ведомств, участвующих в регулировании финансового сектора и осуществлении надзора за ним.
<i>Критерии лицензирования ОП 3</i>	Внести поправки в законодательство, предусматривающие проведение более глубокого анализа структуры собственности, в том числе непрямо́й собственности.
<i>Право собственности ОП 4</i>	Снизить действующий лимит, в случае превышения которого требуется разрешение на покупку акций, передаваемых первоначальным владельцем последующим владельцам.
<i>Критерии в отношении инвестиций ОП 5</i>	Предоставить НБРБ право проводить углубленный анализ влияния инвестиций на финансовое состояние банка.
<i>Лимиты на концентрации риска ОП 9</i>	Предоставить НБРБ право самостоятельно толковать определение тесно связанных групп.
<i>Кредитование связанных с банком лиц ОП 10</i>	Предоставить органу банковского надзора свободу суждения о наличии связей между банком и другими сторонами.
<i>Страновой риск ОП 11</i>	Обеспечить установку каждым из банков лимитов, ограничивающих страновой риск и риск ограничения перевода средств по операциям банка. Обеспечить эффективность применения Инструкции № 92 относительно странового риска от июня 2004 года, вступившей в силу в январе 2005 года.
<i>Рыночный риск ОП 12</i>	Обеспечить эффективность применения Инструкции № 92 относительно рыночного риска от июня 2004 года, вступившей в силу в январе 2005 года. Сотрудники, отвечающие за банковский надзор, должны углубить свое понимание рыночных рисков и нуждаются в дополнительной подготовке для анализа и мониторинга фактической степени сложности рыночных операций банков.
<i>Другие риски ОП 13</i>	Ввести процедуры управления операционными рисками и порядок расчета аспектов процентных рисков. Обеспечить эффективное применение Инструкции по экономическим нормативам для банков, которая должна была вступить в силу 1 января 2005 года, – Инструкции, имеющей отношение к другим существенным рискам.
<i>Консолидированный надзор ОП 20</i>	Принять и внести предложенную поправку к БК, которая позволит НБРБ разработать и внедрить необходимые механизмы надзора за деятельностью банковских групп и холдинговых компаний на консолидированной основе.
<i>Стандарты финансовой отчетности ОП 21</i>	Принять меры с целью внедрения Международных стандартов финансовой отчетности в полном объеме с опережением предусмотренного в настоящее время графика.
<i>Надзор на глобальной консолидированной основе ОП 23</i>	Принять и внести предлагаемые поправки к БК, вводящие определения банковской группы и банковской холдинговой компании и дающих НБРБ возможность осуществлять надзор за такими группами и холдинговыми компаниями на консолидированной основе.

Ответы властей

66. НБРБ в целом согласен с оценкой и считает ее объективной и полезной для дальнейшего повышения эффективности банковского надзора в Беларуси, хотя, по мнению НБРБ, рейтинги по некоторым принципам (ОП 5, 6, 9 и 21) могли быть выше. НБРБ отметил, что власти продолжают прилагать усилия к внедрению международных стандартов банковского надзора, в том числе к применению процедур мониторинга и ограничения страновых, операционных и рыночных рисков, и что уже принят ряд мер по выполнению рекомендаций, сформулированных на основе результатов предыдущей оценки.

КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ СИСТЕМНО ЗНАЧИМЫХ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ

Общая часть

67. В настоящем разделе приводится краткое описание соответствия Системы межбанковских расчетов (СМБР) Республики Беларусь, в которой производятся расчеты в реальном времени на валовой основе по операциям в белорусских рублях, *Ключевым принципам для системно значимых платежных систем (КПСЗПС)* и изложены рекомендации относительно ряда мер по ее дальнейшему совершенствованию. Оценка проводилась на основе информации, предоставленной НБРБ, в том числе на основе результатов самооценки СМБР на предмет соответствия КПСЗПС, документа с изложением планов НБРБ в отношении дальнейшего развития платежной системы и других документов и статистических данных, имеющих значение для оценки. Были проведены подробные беседы с должностными лицами НБРБ (в ходе которых была получена информация в устной форме по широкому кругу вопросов). В дополнение к этому были проведены встречи с представителями трех банков, участвующих в работе СМБР.

Институциональная структура

68. Основные элементы белорусской платежной системы находятся в собственности НБРБ и управляются им. В частности, все межбанковские переводы средств в Беларуси осуществляются через управляемые НБРБ платежные системы, функционирующие в рамках Автоматизированной системы межбанковских расчетов, состоящей из двух компонентов:

- СМБР, в которой производятся расчеты в реальном времени на валовой основе с использованием средств центрального банка, в основном по (кредитным) операциям в белорусских рублях на крупные суммы, и в которой в настоящее время в СМБР участвуют 36 учреждений; и

- Клиринговая система Национального банка, в которой производятся расчеты на чистой основе по большому объему межбанковских операций на малые суммы. В работе клиринговой системы участвуют 35 учреждений.

69. Кроме того, на Валютно-фондовой бирже действует система клиринга и расчетов по операциям с ценными бумагами. Платежи по операциям с использованием пластиковых карточек, выпускаемых в Беларуси рамках системы “БелКарт”, производятся в системе “БелКарт” (платежи по операциям с использованием карточек международных систем обрабатываются центрами обработки платежей, действующими в рамках этих систем). Расчеты по чистым остаткам по межбанковским операциям в системе клиринга и расчетов по операциям с ценными бумагами и по всем операциям с использованием пластиковых карточек производятся в рамках СМБР.

70. Когда в СМБР поступило действительное платежное поручение, система проверяет наличие достаточных средств на корреспондентском (расчетном) счету банка, направившего это поручение. Если на счету достаточно средств, дебетуется счет банка, направившего платежное поручение, и кредитруется счет банка-получателя платежа (в этот момент платеж становится окончательным). После этого участнику системы, получающему платеж, автоматически направляется уведомление о производстве платежа. Если платеж не может быть произведен из-за отсутствия достаточных средств, он направляется в очередь. Когда появляются необходимые средства, платежи в очереди обрабатываются сначала в порядке из значимости, а затем в той последовательности, в которой они были направлены в очередь.

71. Платежные поручения могут приоритизироваться банком, направляющим платежное поручение. Система обработки информации в режиме реального времени позволяет участникам, *среди прочего*, постоянно наблюдать за остатками средств на их счетах, за поставленными в очередь платежами (как за собственными исходящими платежами, так и за платежами, поступающими от других участников), менять очередность обработки платежей в очереди и запрашивать резервирование средств для различных целей.

72. В 2003 году около 92 процентов всех межбанковских платежей в стоимостном выражении обрабатывались в СМБР. Однако в показателях объема в СМБР обрабатывалось лишь около 8 процентов общего потока платежей. Такие различия между ВРРВ и системой расчетов на чистой основе в плане объема и стоимости сопоставимы с ситуацией в других странах. На долю шести крупнейших банков приходится порядка 80 процентов платежей, как в стоимостном выражении, так в показателях объема. В настоящее время структура платежей, производимых в течение дня, является несбалансированной: около 50 процентов платежей в стоимостном выражении обрабатываются ближе к концу дня.

73. В мае 2004 года Правление НБРБ утвердило своим постановлением документ с изложением “Концепции развития национальной платежной системы Республики

Беларусь до 2010 года с учетом мировых тенденций”. В этом “концептуальном документе” описаны возможности для развития платежной системы в целом. Отдельные инициативы в отношении развития более подробно изложены в соответствующих документах.

74. Наиболее важным из реализуемых проектов является внедрение новой модернизированной системы СМБР, которая должна начать действовать в апреле 2005 года. В этой новой версии СМБР поток платежей будет разделяться на две категории: платежи на крупные суммы и/или срочные платежи и другие (новые) несрочные платежи. Для того чтобы упорядочить поток платежей, система будет пытаться производить расчеты по обрабатываемым в порядке очередности платежам посредством часто применяемой (автоматизированной) процедуры оптимизации очереди.

Основные заключения

75. Хотя СМБР зарекомендовала себя как в целом функциональная эффективная в техническом отношении система, необходимо усовершенствовать ее по целому ряду аспектов, с тем чтобы обеспечить ее полное соответствие КПСЗПС. Необходимо обеспечить эффективное и прозрачное управление платежной системой, в том числе ее общую экономическую эффективность. Для того чтобы улучшить ситуацию в плане дневной ликвидности и повысить эффективность функционирования платежной системы, необходимо обеспечить наличие больших запасов резервов для производства платежей в течение дня и пересмотреть действующие ограничения в отношении однодневных кредитов. Необходимо дальнейшее совершенствование мер по обеспечению технической надежности и непрерывности функционирования системы, и регулярно проводить анализ рисков, которым она подвергается. Кроме того, рекомендуется внедрить функцию надзора и, следовательно, НБРБ следует сформулировать и опубликовать основные цели и принципы надзора за платежной системой.

76. **Правовая основа (КП I).** Правовая основа платежной системы Беларуси состоит из двух уровней, которые дополняются различными договорами. Первый уровень – это законы и президентские указы, из которых наиболее важным является БК Республики Беларусь, согласно которому к числу основных функций НБРБ относится “организация межбанковских расчетов, разработка и внедрение процедур, нормативов и правил, имеющих отношение к безналичным расчетам в экономике страны”. Второй уровень состоит из нормативных документов, издаваемых НБРБ в соответствии с БК. Хотя правовая основа функционирования СМБР вполне стабильна, она является довольно сложной (хотя и осмысленной ее участниками). То же самое можно сказать о технической, операционной и организационной документации. Ввиду того что предусматривается дальнейшая модернизация системы, было бы целесообразным упростить документацию. Насколько нам известно, НБРБ уже приступил к работе, направленной на консолидацию документации.

77. **Понимание рисков и управление ими (КП II–III).** Поскольку СМБР является системой ВРРВ, расчеты в которой производятся с использованием средств центрального банка, участники этой системы не подвергаются кредитному риску. НБРБ подвергается кредитному риску, предоставляя кредиты участникам системы, однако этот риск снижается за счет того, что НБРБ требует залоговое обеспечение по любому предоставляемому кредиту (в размере, превышающем сумму кредита). В результате основными рисками, которым подвергаются участники системы, являются правовой риск, операционный риск и риск ликвидности. В том что касается управления кредитным риском и риском ликвидности, информации о структуре системы, расписании ее работы, а также управления техническим и операционным рисками, правила и процедуры подробно изложены в соответствующей документации.

78. Очевидно, что в настоящее время уровень ликвидности в системе ВРРВ ограничен структурными факторами. Центральный банк предоставляет ликвидность в ограниченном объеме и, как следствие, банки имеют лишь ограниченные возможности для мобилизации (перераспределения) ликвидности на рынке. Эту проблему нехватки ликвидности можно решить, позволив банкам увеличить долю резервных активов, которые могут использоваться для производства платежей в течение дня. Кроме того, НБРБ следует предоставить участникам системы возможность получать дневные кредиты и установить соответствующие процедуры предоставления таких кредитов. В идеальном варианте применительно к дневному кредиту не должно устанавливаться никаких иных ограничений, кроме требования о предоставлении приемлемого залогового обеспечения. Кроме того, хотя лимиты, ограничивающие размеры открытых позиций в клиринговой системе и устанавливаемые путем заблаговременного блокирования средств в системе ВРРВ, являются эффективным средством, обеспечивающим успешное осуществление таких расчетов, недостатком этой меры по управлению риском является то, что она может ограничить эффективность в плане наличия ликвидности. НБРБ следует рассмотреть возможность замены существующей процедуры какими-то другими, более эффективными с точки зрения ликвидности механизмами управления риском.

79. **Расчеты (КП IV–VI).** В СМБР расчеты производятся на валовой основе, в режиме реального времени и с использованием средств центрального банка. Любой платеж, который не может быть произведен по причине нехватки средств, ставится в очередь. Когда появляются необходимые средства, платежи обрабатываются сначала в порядке из значимости, а затем в той последовательности, в которой они были направлены в очередь.

80. **Безопасность и надежность функционирования системы и комплекс мер на случай возникновения чрезвычайной ситуации (КП VII).** СМБР является стабильной и надежной системой, и до сих пор не возникало никаких проблем в плане ее доступности. Техническая надежность системы постепенно повышалась, а недавно был создан запасной сайт. Тем не менее, есть возможности для дальнейшего совершенствования системы. Необходимо разработать, оформить в соответствующей документации и внедрить комплексную систему анализа рисков и управления ими. Следует сформулировать процедуры обеспечения непрерывности функционирования и

действий в чрезвычайных ситуациях, оформить эти процедуры, после чего подвергать их регулярным тестам. Кроме того, необходимо усовершенствовать процедуры внесения изменений и модернизировать систему тестирования.

81. **Эффективность и практичность системы (КП VIII).** В принципе НБРБ применяет подход, предусматривающий возмещение расходов на эксплуатацию СМБР (но не инвестиций). Однако существуют большие различия между размерами платы за производство разных видов платежей. Кроме того, поскольку СМБР и клиринговая система НБРБ работают на одной и той же аппаратной платформе, трудно определить, насколько пропорционально распределяются расходы. Кроме того, представляется, что некоторыми операциями, связанными с эксплуатацией системы, занимается слишком много сотрудников, а это ведет к снижению эффективности системы в плане затрат. Система могла бы закрываться раньше, но при этом обеспечивая более сбалансированный (и упорядоченный) поток платежей в течение рабочего дня, а НБРБ следует разослать банкам определенные инструкции относительно пропускной способности системы.

82. **Критерии участия (КПР IX).** Доступ к СМБР предоставляется всем банкам и небанковским кредитно-финансовым учреждениям (в настоящее время все участники относятся к категории банков). Критерии участия устанавливаются постановлением Совета директоров НБРБ. Есть возможность несколько упростить форму договора, который должен быть подписан участниками системы.

83. **Управление платежной системой (КП X).** Банки заранее уведомляются о предстоящих изменениях в системе, а НБРБ регулярно встречается с представителями банков – как с руководящим составом, так и со экспертами в области платежных систем, – с тем чтобы обсудить вопросы, касающиеся платежных систем. Ежегодно публикуются доклады об операциях, совершенных в СМБР, а статистические данные размещаются на веб-сайте НБРБ и публикуются в ежемесячном статистическом бюллетене банка. Опубликовано основное содержание “концепции”. Хотя общепризнанно, что СМБР является эффективно функционирующей системой, и банки довольны ею, следует также отметить, что довольно непросто понять общую организацию и порядок управления СМБР. Порядок возмещения затрат также представляется довольно нетрадиционным. В подробных соглашениях об обслуживании с отделениями платежной системы НБРБ необходимо более четко сформулировать функции, обязанности и средства контроля в рамках этой системы.

84. **Обязанности центрального банка по применению КПСЗПС.** Цели НБРБ в отношении платежной системы сформулированы в Банковском кодексе и в Уставе НБРБ, в которых отмечено, что одной из (трех) основных целей НБРБ является “обеспечение эффективного, надежного и безопасного функционирования платежной системы”. Хотя уже проводятся некоторые неформальные надзорные мероприятия, НБРБ пока еще официально не сформулировал функции надзора и не приступил к их выполнению. Соответственно, цели и принципы надзора пока еще не сформулированы. Хотя СМБР пока еще не соответствует всем без исключения Ключевым принципам, НБРБ проявил явную заинтересованность в том, чтобы усовершенствовать те компоненты системы, которые нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Таблица 4. Рекомендуемые меры в области платежных систем

<i>Соответствующий принцип</i>	<i>Рекомендуемые меры</i>
Понимание рисков и управление ими <i>КП II-III</i>	<i>Предоставить участникам системы возможность получать дневные кредиты и установить соответствующие процедуры предоставления таких кредитов. Позволить банкам увеличить долю резервных активов, которые могут использоваться для производства платежей в течение дня.</i>
Безопасность и надежность функционирования системы и комплекс мер в случае возникновения чрезвычайной ситуации <i>КП VII</i>	<i>Необходимо разработать, оформить в соответствующей документации и внедрить комплексную систему анализа рисков и управления ими и регулярно проводить анализ рисков. Следует сформулировать процедуры обеспечения непрерывности функционирования и действий в чрезвычайных ситуациях, оформить эти процедуры в соответствующей документации, после чего подвергать их регулярным тестам. Следует продолжить совершенствование требований, предъявляемых к безопасности и эффективности услуг связи, и усилить контроль за выполнением этих требований.</i>
Эффективность и практичность системы <i>КП VIII</i>	<i>Изучить вопрос об обоснованности значительной разницы между размерами платы за производство различных видов платежей и обеспечить последовательность прейскуранта. Проанализировать правильность распределения затрат между СМБР и клиринговой системой НБРБ. Продолжить совершенствование методологии расчета расходов и рассмотреть возможность по крайней мере частичного покрытия расходов на инвестиции (например, на разработку программного обеспечения). Сократить продолжительность работы системы и разослать банкам определенные инструкции относительно пропускной способности системы.</i>
Критерии участия <i>КП IX</i>	<i>Установить четко сформулированные правила (добровольного и принудительного) выхода из системы.</i>
Управление платежной системой <i>КП X</i>	<i>Критически оценить и усовершенствовать порядок управления СМБР. В подробных соглашениях об обслуживании между НБРБ и его отделениями, участвующими в платежной системе можно было бы более четко сформулировать функции, обязанности и средства контроля в рамках этой системы. Решить проблему раздутости штатов Белорусского межбанковского расчетного центра и Центра банковских технологий и оценить административные накладные расходы в целом.</i>
Обязанности центрального банка по применению КП <i>Обязанности A-D</i>	<i>НБРБ следует официально приступить к выполнению функций надзора (отдельно от функций управления) и впоследствии обеспечить повышение квалификации персонала с целью достаточного развития навыков надзора. Сформулировать и опубликовать основные цели и принципы надзора за платежной системой. Разработать план действий по устранению выявленных в ходе оценки недостатков в плане соответствия СМБР Ключевым принципам.</i>

Ответ властей

85. Власти в целом согласны с оценкой. Вместе с тем, следует отметить, что даже несмотря на то что официально Национальный банк не обязан осуществлять надзор за платежными системами, им принимается целый ряд мер, связанных с выполнением данной функции.

РЕКОМЕНДАЦИИ ФАТФ ПО БОРЬБЕ С ОТМЫВАНИЕМ ДЕНЕГ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

Введение

86. Настоящий отчет о соблюдении стандартов и кодексов в области Рекомендаций ФАТФ по борьбе с отмыванием денег и противодействию финансированию терроризма (БОД/ПФТ) основан на Сорока рекомендациях от 2003 года и уточненных Девяти специальных рекомендациях по борьбе с финансированием терроризма от 2001 года и подготовлен с использованием Методологии БОД/ПФТ от 2004 года. Группа, проводившая оценку, проанализировала институциональную структуру, законы, касающиеся БОД/ПФТ, положения, руководства и другие требования, а также нормативную и другие системы, предназначенные для противодействия отмыванию денег (ОД) и финансированию терроризма (ФТ) посредством финансовых учреждений и указанных нефинансовых предприятий и лиц определенных профессий (УНФПП), и изучила возможности, реализацию и эффективность всех этих систем.

87. В данном отчете вкратце описаны те меры по БОД/ПФТ, которые предпринимались в Республике Беларусь по состоянию на дату проведения оценки на месте или вскоре после этого. В отчете описываются и кратко анализируются данные меры, а также приводятся рекомендации относительно повышения эффективности работы в данной области деятельности (см. Таблицу 5).

Основные выводы

88. В Беларуси присутствуют многие из элементов современного режима по БОД. Отмывание денег криминализировано. Финансовые учреждения обязаны осуществлять мониторинг и сообщать сведения о финансовых операциях, подлежащих особому контролю, а также принимать иные меры, направленные на предотвращение отмывания денег. Надзор за соблюдением данных требований является тщательным и основывается на развитой практике проведения проверок на местах. В настоящее время функции финансовой разведки выполняются двумя ведомствами. Преступления, связанные с отмыванием денег, расследуются, и некоторые из них успешно

преследовались в судебном порядке. Существуют некоторые возможности для международного сотрудничества.

89. Вместе с тем, в ходе проведения оценки были обнаружены недостатки и несоответствия в существующих правовом и институциональном механизмах, и было установлено, что эти механизмы не реализуются в полной мере, что не позволяет мерам по БОД/ПФТ быть полностью эффективными. Правовые и институциональные механизмы БОД/ПФТ нуждаются в совершенствовании и реорганизации, а всем соответствующим государственным органам следует координировать свои усилия для обеспечения эффективной реализации необходимых изменений законодательного и нормативного характера. Власти осознают необходимость совершенствования и реорганизации действующего режима БОД/ПФТ и ими достигнуты значительные успехи в процессе реформирования этого режима.

Общая часть

Ситуация в сфере отмывания денег и финансирования терроризма

90. Хотя ситуацию трудно оценить объективно, белорусские должностные лица полагают, что доходы, полученные в результате совершения ряда различных первичных правонарушений, связаны с отмыванием денег, осуществляемым на территории или через территорию Беларуси, причем большинство таких преступлений являются типичными для региона. По мнению должностных лиц, распространенными видами первичных правонарушений являются уклонение от уплаты налогов, нарушение таможенных правил и контрабанда. Мошенничество и другие “беловоротничковые” преступления были названы одним из источников незаконных доходов. Должностные лица отметили, что преступления, имеющие отношение к торговле наркотиками, людьми и незаконной торговле оружием, также могут быть широко распространены. Было отмечено, что движение денежных средств через границу, особенно через границу с Россией, где отсутствует пограничный контроль, также вызывает беспокойство. Такие примеры приведены в качестве иллюстрации, поскольку не существует какого-то централизованного ведомства, систематически собирающего и анализирующего подобную информацию.

Обзор финансового сектора и УНФПП

91. Банки играют ведущую роль в финансовой деятельности в Беларуси. Национальный банк Республики Беларусь (НБРБ), центральный банк страны, является органом регулирования деятельности банков. Банковский сектор состоит из 31 действующего банка, причем шести крупнейшим банкам принадлежат около 85 процентов активов всей банковской системы. Из шести крупнейших банков 5 полностью или по большей части находятся в собственности государства. Участие иностранного капитала в основном ограничено менее крупными банками, причем, как правило, оно принимает форму совместных предприятий с белорусскими банками. Валютно-обменные операции представляют собой отдельный лицензируемый вид

деятельности, в настоящее время разрешенной исключительно банкам. Только банки могут быть уполномочены действовать в качестве агентов по переводу денежных средств, и крупнейшей организацией, занимающейся денежными переводами, является “Вестерн Юнион”. Органы, отвечающие за безопасность, выразили уверенность в том, что не происходит значительного неофициального перевода средств.

92. Сектор страхования мал и состоит из 34 компаний, из которых 31 имеет лицензию и функционирует в настоящее время. Три из них являются государственными. На долю крупнейшей (государственной) компании приходится приблизительно 60 процентов рынка. Преобладает страхование автотранспорта, здоровья и имущества. Ни одна из страховых компаний не специализируется на перестраховании. Министерство финансов осуществляет регулирование страховой деятельности.

93. Сектор ценных бумаг невелик и представлен 131 компанией, имеющей лицензию на осуществление деятельности в данном секторе, причем некоторые из этих компаний не являются активно действующими. В деятельности в данном секторе преобладают операции с ценными бумагами правительства и НБРБ; ведущую роль в проведении таких операций играют банки. Рынок ценных бумаг регулируется Государственным комитетом по ценным бумагам при Совете Министров (ГКЦБ).

94. К наиболее важным УНФПП относятся юристы, нотариусы, аудиторы, агенты по операциям с недвижимостью, а также казино, а деятельность этих УНФПП регулируется конкретными законодательными и нормативными актами. Создание компаний не является отдельным видом деятельности; соответствующие услуги предоставляются юристами, нотариусами и бухгалтерами. Тростовая деятельность не очень хорошо развита, а управление активами, похоже, осуществляется в основном банками. В ограниченном масштабе проводятся операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями; в основном эта деятельность осуществляется банками, имеющими специальную лицензию НБРБ, а небанковские организации лицензируются Минфином. В стране работают около 25 казино, ни одно из которых не является крупным.

Правовые системы и связанные с ними институциональные меры

Криминализация ОД и ФТ

95. В Беларуси отмывание денег было криминализовано в июне 1999 года в Статье 235 Уголовного кодекса (УК). К первичным правонарушениям, связанным с ОД, относятся уголовные, гражданские и административные преступления, однако, при этом охвачены не все те преступления, в отношении которых установлены требования в Венской и Палермской конвенциях (операции с инсайдерами и манипулирование рынком ценных бумаг пока еще не включены в перечень таких правонарушений), и отсутствуют положения об ответственности за легализацию собственных незаконных доходов. Необходимо понизить уровень требований в

отношении доказательной базы при преследовании ОД, которые являются чрезвычайно высокими, поскольку требуется доказать, что имело место намерение легализовать доходы, полученные преступным путем, и знание о конкретном первичном преступлении. Кроме того, чтобы доказать незаконное происхождение средств, требуется наличие обвинительного приговора по первичному преступлению.

96. Закон № 77-3 от 3 января 2002 года “О борьбе с терроризмом” (Закон о БТ) является институционально-правовой основой борьбы с терроризмом, но не криминализует ФТ как отдельное преступление. ФТ может преследоваться только как форма пособничества при совершении связанных с терроризмом преступлений. Закон о БТ не содержит положений относительно финансирования терроризма. Законопроект о внесении изменений в УК предусматривает криминализацию ФТ как отдельного преступления.

Конфискация, приостановление операций и наложение ареста на доходы, полученные преступным путем

97. Законодательство Республики Беларусь предоставляет широкие возможности для ареста активов, а также полномочия правоохранительных органов в части выявления и отслеживания собственности. Система конфискаций в Республике Беларусь основана на обвинительном приговоре и в соответствии с УК может применяться в случае всех серьезных уголовных преступлений, в том числе и в случае ОД. Конфискация, как правило, применяется при вынесении обвинительного приговора в отношении тех активов, которые были арестованы в ходе судебных процедур. Похоже, что в соответствии с белорусским законодательством возможна конфискация средств третьих лиц, однако в законодательстве явно не обеспечены права добросовестных третьих лиц.

Орган финансовой разведки и его функции

98. В Беларуси выполнение функций ОФР поручено Департаменту финансового мониторинга (ДФМ) Комитета государственного контроля. Однако функции, характерные для ОФР, на практике выполняются как ДФМ, так и Министерством по налогам и сборам (МНС). ДФМ получает только специальные формы данных (СФД)¹¹ по операциям с иностранной валютой, а МНС получает СФ применительно к операциям как с иностранной, так и с национальной валютой. Затем каждое из двух ведомств обрабатывает и передает разведывательные данные в соответствующие правоохранительные органы. Законодательство не содержит конкретных положений об операционной независимости ДФМ, однако похоже, что на практике она является действенной. Необходимо ускорить принятие законодательства, которое консолидировало бы ДФМ как единый централизованный ОФР в Беларуси. ДФМ

¹¹ СФД – это форма отчетности о превышении определенных пороговых величин, увязанных с критериями.

представляет Беларусь в Евроазиатской Группе по борьбе с отмыванием денег (ЕАГ)¹² и подал заявку на членство в Эгмонтской группе ОФР, но еще не стал ее членом. Пока что отсутствует всеобъемлющая статистика по СФ (в том числе и по операциям в национальной валюте). Необходимо обеспечить адекватное финансирование, кадры и ресурсы для развития базы данных, используемой ДФМ для анализа.

Правоохранительные органы, органы прокуратуры и другие компетентные органы

99. Расследование экономических преступлений в Беларуси осуществляется под надзором Генеральной прокуратуры (ГП) и ее следственных отделов, Министерства внутренних дел (МВД), Департамента финансовых расследований (ДФР) КГК и Управления экономической безопасности Комитета государственной безопасности (КГБ), причем каждый из этих органов действует в рамках своих полномочий, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом (УПК). Антитеррористический центр КГБ отвечает за координацию предварительного расследования преступлений, связанных с терроризмом. Законодательством четко не установлены конкретные сферы ответственности каждого из следственных органов, а также четко сформулированный механизм координации действий по БОД/ПФТ.

100. Закон “Об органах государственной безопасности Республики Беларусь” наделяет эти органы надлежащими полномочиями разыскивать и требовать представление материалов. Может использоваться целый ряд методов, таких как контролируемая доставка, наблюдение, проникновение в помещения, прослушивание и другие методы. Для борьбы с организованной преступностью и серьезными экономическими преступлениями требуется дополнительные кадры и подготовка, а также опыт и экспертная квалификация кадров. В сфере БОД/ПФТ отсутствует последовательная статистика об арестованной и конфискованной собственности, взаимной правовой помощи (ВПП) или запросах об экстрадиции. Необходимо оценить эффективность мер контроля за движением денежных средств через границу и расширить эти меры, с тем чтобы они распространялись также на передаваемые денежные документы.

Превентивные меры: Финансовые учреждения

101. В соответствии с Законом о БОД к превентивным мерам, которые необходимо предпринимать банкам и небанковским финансовым учреждениям, а также некоторым УНФПП, относятся учет финансовых операций, подлежащим особому контролю, и представление отчетности по таким операциям; идентификация клиентов, хранение учетных данных об операциях с иностранной валютой в течение 10 лет, хранение других учетных данных об операциях с национальной валютой в течение срока, установленного соответствующими органами надзора; и разработка внутренней

¹² ЕАГ – это недавно образованная региональная организация, аналогичная ФАТФ, членами которой являются Беларусь, Китай, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан и Россия.

политики и систем внутреннего контроля с целью исполнения Закона о БОД. Объем и содержание данных превентивных мер необходимо более подробно указать в законодательстве. Обязанности по осуществлению контроля за принятием превентивных мер распределены между несколькими ведомствами: КГК, МНС и первичными действующими органами регулирования. В отношении финансовых операций, подлежащих особому контролю, установлены обязательные для исполнения положения, а процедуры их соблюдения установлены МНС. НБРБ издал рекомендации по реализации мер по БОД/ПФТ, которые хотя и не имеют обязательной юридической силы, но на практике рассматриваются как обязательные для исполнения. Другие действующие органы регулирования еще не издали руководство по реализации превентивных мер.

102. Предусмотренные Законом о БОД обязанности по принятию превентивных мер распространяются не только на банки, но и на лиц, участвующих в финансовых операциях в следующих секторах: ценные бумаги, страховая деятельность, инвестиционные фонды, ряд видов деятельности, связанных с оказанием услуг денежного характера, нотариальная деятельность и игорный бизнес. Требования по осуществлению превентивных мер не относятся к почтовым отделениям, адвокатам, агентам по операциям с недвижимостью, торговцам драгоценными металлами и камнями.

103. *Сообщение сведений о подозрительных операциях.* В установленном в Законе о БОД требовании о представлении сведений о “финансовых операциях, подлежащих особому контролю”, подчеркивается, что такие сведения должны сообщаться в случае превышения пороговой величины, и эти требования не могут считаться соответствующими стандарту ФАТФ. В Законе перечислены категории операций, сведения о которых должны сообщаться при превышении одной из установленных пороговых величин (2 000 основных единиц для физических лиц и 20 000 – для юридических лиц, что равняется приблизительно 23 000 долларов США и 230 000 долларов США соответственно). Как власти, так и подотчетные учреждения сомневались, следует ли отдельно оценивать подозрительность операции или сообщать сведения обо всех операциях, превышающих пороговую величину.

104. *Конфиденциальность или секретность информации финансовых учреждений* В соответствии с Законом о БОД требование о сообщении сведений о финансовых операциях, подлежащих особому контролю, отменяет требования о конфиденциальности. Однако неясно, применимо ли положение, отменяющее требование о конфиденциальности информации, к сведениям об операциях, которые вызывают подозрения, но не превышают пороговых установленных пороговых величин, при которых требуется сообщение сведений. Кроме того, для того чтобы расширить требование о сообщении сведений, с тем чтобы охватить более широкий круг УНФПП, потребуется уточнить обязанности по сохранению профессиональной тайны представителями различных профессий, особенно юристами.

105. *Надлежащая проверка клиентов.* Требование по идентификации клиента, содержащееся в Статье 3(4) Закона о БОД, является ограниченным. Однако в соответствии с положениями налогового законодательства и другими правовыми нормами установлены строгие требования о регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, для чего требуется пройти несколько этапов идентификации в финансовых учреждениях. Закон о БОД наделяет органы надзора широкими полномочиями в части принятия положений по реализации данного Закона. Рекомендации ЗСК, изданные НБРБ для банков, содержат подробное описание требований по идентификации как физических, так и юридических лиц. К ним относятся требования о физическом присутствии клиента при открытии счета, об идентификации клиента на основании паспорта в случае физических лиц или регистрационных и налоговых документов в случае юридических лиц. Как правило, физическое лицо не может открыть счет от имени другого лица. Отсутствуют требования в отношении политически значимых лиц, как зарубежных, так и отечественных. В настоящее время совершенствуются требования в отношении банковской деятельности на основе корреспондентских отношений.

106. Хотя банкам предписано идентифицировать учредителей юридических лиц, в рекомендациях НБРБ не освещен вопрос о владельцах-бенефициарах. Банкам рекомендуется оценивать степень риска на основании предоставленной информации и проверять источники средств и вид деятельности в случаях высокого риска. Анонимные счета не принимаются, и счета на предъявителя все еще предусмотрены законом, на практике их не существует. В рекомендациях НБРБ не освещен вопрос об одноразовых операциях, но в них предлагается считать достаточной идентификацию клиента на основании паспорта, если проводится операция, не превышающая пороговую величину, установленную для обязательного сообщения сведений.

107. Соблюдение процедур идентификации клиентов систематически проверяется НБРБ в ходе выездных инспекций. Беседы с представителями банков свидетельствуют о высоком уровне осознания важности требований НПК и наличии хорошо организованных процедур, обеспечивающих их соблюдение.

108. *Внутренний контроль, соблюдение законодательства, подготовка кадров и аудит.* Рекомендации НБРБ представляют собой полезное руководство по разработке систем внутреннего контроля в контексте БОД. Хотя эти рекомендации не имеют обязательной юридической силы, на практике они рассматриваются как обязательные и являются предметом рассмотрения при проведении НБРБ выездных и документарных. Внутренний аудит является обязательным. Хотя должностные лица и финансовые учреждения продемонстрировали четкое знание требований, представляется, что внимание сосредоточено на соблюдении требований централизованного контроля и налогообложения. Необходима дополнительная подготовка в целях повышения общей осведомленности о рисках и значении БОД/ПФТ.

109. *Система надзора и контроля.* Лицензирование и надзор за банками в Беларуси осуществляется НБРБ, который обладает хорошо укомплектованным штатом сотрудников и наделен широкими полномочиями по обеспечению соблюдения законодательства. Акционеры, обладающие более чем 10 процентами акций, подлежат проверке соответствия установленным требованиям. Активно проводя выездные и документарные инспекции, НБРБ проверяет соблюдение положений Закона о БОД и выполнение изданных им рекомендаций по БОД. В ходе выездных проверок анализируются соответствующие правила и процедуры и проводятся выборочные проверки операций.

Страхование

110. В соответствии с Указом Президента № 17, последние изменения в который вносились в 2003 году, регистрация, лицензирование и надзор над страховыми компаниями осуществляются Минфином, который располагает достаточными ресурсами и имеет активную программу выездных проверок на предмет выполнения всех правовых обязательств, предусмотренных положениями законодательства о страховой деятельности. Минфин не проводит оценок соответствия владельцев конкретных страховых компаний предъявляемым требованиям и им не издано никаких конкретных руководств по БОД/ПФТ.

Ценные бумаги

111. Если не считать операций с государственными ценными бумагами, объем операций с ценными бумагами является незначительным. В пределах своих возможностей ГКЦБ осуществляет активный надзор за рынком и его участниками. Хотя фирмы, работающие с ценными бумагами, подпадают под Закон о БОД, ГКЦБ не предпринималось каких-либо конкретных шагов по обеспечению выполнения мер БОД/ПФТ.

112. Необходима дополнительная подготовка по вопросам БОД/ПФТ для всех надзорных органов, особенно в части реализации Рекомендаций ФАТФ.

Профилактические меры: указанные нефинансовые предприятия и профессии

113. *Надлежащая проверка клиентов и ведение учетной документации.* Все УНФПП обязаны производить идентификацию клиентов и выполнять требования, предъявляемые к ведению учетной документации. В большинстве случаев эти обязанности установлены в законодательных и нормативных актах профессионального или административного характера. Идентификация физических лиц производится при предъявлении паспорта. Для идентификации юридического лица требуются регистрационные документы, содержащие информацию об учредителях и лицах, контролирующих данное юридическое лицо. Идентификация владельцев-бенефициаров производится редко. Стандартной практикой является идентификация при физическом присутствии лица, но в исключительных случаях могут быть приняты

нотариально заверенные документы. Возможно требование об указании цели операции. Отсутствует положение об усиленной надлежащей проверке операций, связанных с высоким риском. Все требования о хранении учетной документации либо соответствуют минимальному сроку хранения – пять лет, – либо превышают этот срок. Вопрос о повторной идентификации не решен. В случае казино требуется идентификация клиента только в том случае, если его выигрыш превышает сумму, равную 1 000 базовых единиц (примерно 11 500 долларов США). Отраслевым регулирующим органам следует издать соответствующие руководства по НПК для своих секторов.

114. *Наблюдение за операциями и отношениями.* Вопрос о наблюдении за операциями клиентов, как правило, не возникает в случае юристов, нотариусов и аудиторов, поскольку им запрещено заниматься коммерческой деятельностью и обычно они не осуществляют операции от лица своих клиентов. В случае отношений с постоянными клиентами в соответствии с положениями и профессиональными нормами, как правило, требуется ежегодное обновление информации о клиенте.

115. *Сообщение сведений о подозрительных операциях.* Действующий Закон о БОД не содержит четко сформулированных положений, обязывающих почтовые отделения, юристов, аудиторов, агентов по операциям с недвижимостью и торговцев драгоценными металлами и камнями сообщать сведения об операциях, подлежащих особому контролю. Из всех УНФПП, включенных в перечень ФАТФ, только нотариусы и казино обязаны сообщать сведения о подозрительных операциях.

116. *Внутренний контроль, соблюдение требований и аудит.* В Беларуси УНФПП обязаны выполнять требования, установленные в отношении внутреннего контроля, хотя, как правило, требования по БОД/ПФТ четко не установлены. Хотя казино обязаны соблюдать положения Закона о БОД и требования о жестком финансовом контроле, это делается не в целях БОД, а в целях предотвращения уклонения от уплаты налогов и хищений со стороны сотрудников.

117. *Регулирование, надзор и контроль.* Каждая из категорий УНФПП подлежит регулированию в той или иной форме. Адвокаты, нотариусы и агенты по операциям с недвижимостью относятся к компетенции Минюста. Аудиторы и страховые регулируются Минфином. Деятельность казино регулируется Министерством спорта и туризма. За регулирование почтовых отделений отвечает Министерство связи. Деятельность торговцев драгоценными металлами и камнями регулируется НБРБ (в случае банков) или Минфином (в случае иных лиц). В соответствии с Законом об адвокатуре ответственность за регулирование и надзор над юристами, в том числе за применение санкций, возложена на Республиканскую ассоциацию адвокатов.

Международное сотрудничество

118. Беларусь является участницей Венской Конвенции, Палермской Конвенции и Конвенции по борьбе с финансированием терроризма, а также 11 соглашений ООН о

преступлениях, связанных с терроризмом. Беларусь также является участницей Конвенции ООН о борьбе с коррупцией. Беларусь прилагает усилия к реализации РСБ ООН 1267,1373 и последующих резолюций. В Постановлении Правления НБРБ № 10 от 28 января 2002 года содержится требование о приостановлении операций по кредитованию и дебетованию счетов террористов, террористических организаций и лиц, связанных с ними. В практике Беларуси еще не было случаев замораживания или выявления банками активов, принадлежащих террористам. Межведомственная антитеррористическая комиссия, созданная при Президенте Республики Беларусь, отвечает за координацию действий, направленных на борьбу с терроризмом.

119. ВПП по уголовным делам может быть оказана на основании многосторонних или двусторонних соглашений, участницей которых является Беларусь, или при рассмотрении отдельных случаев на основе принципа взаимности по решению ГП и Верховного суда. Как правило, Беларусь не применяет условие двойной преступности. Финансовая тайна или вопросы налогообложения не являются основаниями для отказа в предоставлении помощи.

120. В соответствии с УК все преступления являются основанием для экстрадиции, включая преступления, связанные с ОД и ФТ. Беларусь не рассматривает террористические акты как политические преступления, где может быть отказано в экстрадиции. В Беларуси нет закона об экстрадиции, но УК содержит соответствующее положение. Граждане Беларуси не подлежат экстрадиции в зарубежные государства. В УК не указаны какие-либо конкретные основания для отказа в экстрадиции помимо тех, которые определены в каждом из двусторонних соглашений. Беларусь подписала соглашения об экстрадиции с 15 странами бывшего Советского Союза и с четырьмя другими странами.

121. Все государственные органы уполномочены в рабочем порядке обмениваться информацией, касающейся ОД и первичных преступлений, с их иностранными коллегами на основе принципа взаимности и в пределах, установленных законодательством. Они также уполномочены исполнять запросы от имени иностранной стороны.

Сводная оценка на предмет соответствия рекомендациям ФАТФ

122. Меры по БОД/ПФТ, принимаемые в настоящее время в Беларуси, в основном разрабатывались не в целях непосредственного соблюдения рекомендаций ФАТФ. В результате для выполнения этих рекомендаций необходимо внести множество изменений и усовершенствовать эти меры по целому ряду аспектов. Тем не менее, многие из применяемых в настоящее время мер являются довольно действенными. В приведенной ниже таблице указаны действия, рекомендуемые для выполнения 40+9 Рекомендаций ФАТФ.

Таблица 5. Рекомендуемый план действий, направленных на совершенствование системы БОД/ПФТ

40+9 рекомендаций ФАТФ	Рекомендуемые действия (в порядке их приоритетности)
Правовая система и соответствующие институциональные меры	
Криминализация отмыwania денег (Р.1 и 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Уменьшить чрезмерные требования в отношении представления доказательств для преследования ОД и криминализовать все виды преступлений, связанных с ОД, в соответствии с Венской и Палермской конвенциями. • Предусмотреть преследование в случае отмыwania собственных незаконных доходов и указать в законодательстве, что элемент преднамеренности в преступлениях по ОД может быть установлен, исходя из объективных фактических обстоятельств. • Установить уголовную ответственность юридических лиц за ОД.
Криминализация финансирования терроризма (СР.И)	<ul style="list-style-type: none"> • Криминализовать ФТ, выделив его в отдельный от террористических актов состав преступления и предусмотреть превентивные меры в отношении ФТ.
Конфискация, приостановление операций и наложение ареста на доходы, полученные преступным путем (Р.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Сделать конфискацию обязательной при вынесении обвинительного приговора в отношении ОД или ФТ, в том числе применительно к юридическим лицам. • Расширить диспозитивные меры, с тем чтобы они охватывали ОД и ФТ.
Приостановление операций по средствам, используемым для финансирования терроризма (СР.ИИ)	<ul style="list-style-type: none"> • Установить требование о замораживании активов террористов незамедлительно или без предварительного уведомления. Установить положение, позволяющее размораживать активы. Четко сформулировать полномочия властей в отношении активов лиц, подозреваемых в терроризме.
Орган финансовой разведки и его функции (Р.26, 30 и 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Принять законопроект о БОД в целях создания для ДФМ условий для эффективного выполнения функций ОФР и обеспечения его достаточными ресурсами. • Ускорить проведение мероприятий, необходимых для вступления в группу Эгмонт.
Правоохранительные органы, органы прокуратуры и другие компетентные органы (Р.27, 28, 30 и 32)	<ul style="list-style-type: none"> • усовершенствовать координацию действий следственных органов. • Обеспечить подготовку судей и прокуроров. • Составлять соответствующие статистические данные и вести статистический учет.
Провозка наличных денег (СР IX)	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить подготовку сотрудников таможни по вопросам БОД/ПФТ. • Усовершенствовать пограничный контроль за движением наличных средств, в том числе передаваемых инструментов на предъявителя.
3. Превентивные меры: финансовые учреждения	
Надлежащая проверка клиента, включая усиление или ослабление мер (Р.5-8)	<ul style="list-style-type: none"> • Установить четкий запрет на анонимные счета и счета на предъявителя. • Установить в Законе о БОД основания для надлежащей проверки клиентов и идентификации владельцев-

	<p>бенефициаров, определить характер и сроки принятия подобных мер.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Установить в Законе о БОД требование о постоянной надлежащей проверке по всем операциям, а не только по операциям, подлежащим особому контролю. • Ввести усиленную надлежащую проверку иностранных ПЗЛ. Рассмотреть вопрос о применении этого требования также в отношении отечественных ПЗЛ. • Продолжить работу по установлению более подробных требований в отношении банковской деятельности на основе корреспондентских отношений.
Правила ведения учетной документации и осуществления переводов средств (Р.10 и СР.VII)	<ul style="list-style-type: none"> • Четко указать, что учетная документация должна храниться в течение не менее пяти лет и установить четко сформулированные требования в отношении информации об источнике средств по всем переводам средств.
Наблюдение за операциями и отношениями (Р.11 и 21)	<ul style="list-style-type: none"> • Ввести требование о том, что особое внимание следует уделять сложным или необычным операциям и странам со слабыми системами мер по БОД/ПФТ.
Сообщение сведений о подозрительных операциях и других сведений (Р.13-14, 19, 25 и СР.IV)	<ul style="list-style-type: none"> • Требовать сообщения ДФМ сведений обо всех подозрительных операциях, независимо от размера или вида валюты, и установить более четко сформулированный запрет на разглашение секретной информации. • Издать всеобъемлющее руководство по вопросам БОД/ПФТ для всех подотчетных лиц. • Принять Закон о ПФТ.
Внутренний контроль, соблюдение положений, аудит и зарубежные филиалы (Р.15 и 22)	<ul style="list-style-type: none"> • Установить требование о разработке дополнительных программ подготовки их сотрудников.
Банки-оболочки (Р.18)	<ul style="list-style-type: none"> • Установить в БК требование о физическом присутствии и о нахождении органов контроля и управления банков на территории Беларуси.
Система надзора и наблюдения: компетентные органы и СРО (Р. 17, 23, 29 и 30).	<ul style="list-style-type: none"> • Определить роль ГКЦБ в осуществлении надзора над сектором ценных бумаг в области БОД/ПФТ.
Финансовые учреждения: вхождение на рынок и собственность/контроль (Р.23)	<ul style="list-style-type: none"> • Оценивать соответствие владельцев (и конечных владельцев-бенефициаров) финансовых учреждений предъявляемым требованиям.
Руководства по БОД/ПФТ (Р.25)	<ul style="list-style-type: none"> • Обновить рекомендации НБРБ и придать им четкий правовой статус. • Издать руководства по вопросам БОД/ПФТ для страхового сектора и сектора ценных бумаг.
Текущий надзор и мониторинг (Р.23, 29 и 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Собирать и анализировать исчерпывающие статистические данные.
4. Превентивные меры: нефинансовые предприятия и профессии	
Надлежащая проверка клиента и ведение учетной документации (Р.12)	<ul style="list-style-type: none"> • Применять требования о НПК и ведении учетной документации и превентивные меры в отношении юристов, аудиторов, агентов по операциям с недвижимостью и торговцев драгоценными металлами и камнями. • Издать руководства по НПК, предусматривающие принятие упрощенных процедур в случае низкого риска ОД/ФТ. • Применять требование о хранении учетной документации в

	течение пяти лет.
Наблюдение за операциями и отношениями (P.12 и 16)	<ul style="list-style-type: none"> • Обязать все УНФПП вести наблюдение за всеми операциями с целью выявления подозрительных операций. Издать руководства. • Издать для каждой категории УНФПП руководство по БОД/ПФТ. Для юристов такое руководство должно быть издано и Минюстом (для “государственных” юристов), и Республиканской коллегией (для “частных” юристов).
Сообщение сведений о подозрительных операциях (P.16)	<ul style="list-style-type: none"> • Внести изменения в Закон о БОД с тем, чтобы требования о сообщении сведений о подозрительных операциях распространялись на все УНФПП. • Следует обучить все УНФПП методам выявления подозрительных операций.
Внутренний контроль, соблюдение положений и аудит (P.16)	<ul style="list-style-type: none"> • Установить требования в отношении внутренних процедур, мер контроля, проверки сотрудников, обучения и аудита.
Регулирование, надзор и мониторинг (P.17, 24-25)	<ul style="list-style-type: none"> • Применять Закон о БОД в отношении юристов, аудиторов, агентов по операциям с недвижимостью и торговцев драгоценными металлами и камнями. • Возложить обязанности по БОД/ПФТ на действующий орган регулирования, ДФМ или на оба учреждения • Организовать подготовку как сотрудников регулирования, так и сотрудников регулируемых учреждений.
Иные указанные нефинансовые предприятия и профессии (P.20)	<ul style="list-style-type: none"> • Ввести требование о том, что расчеты по операциям с недвижимостью между физическими лицами следует осуществлять посредством банковского перевода или чека..
5. Юридические лица и механизмы и некоммерческие организации	
Юридические лица: Доступ к информации о владельцах-бенефициарах и контроле (P.33)	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить предоставление более полной и достоверной информации при регистрации компании, которая должна включать сведения о владельцах-бенефициарах, в том числе о нерезидентах.
6. Внутреннее и международное сотрудничество	
Внутреннее сотрудничество и координация (P.31)	<ul style="list-style-type: none"> • Дополнить действующие межведомственные соглашения координационным комитетом по вопросам БОД/ПФТ с тем, чтобы охватить УНФПП.
Конвенции и Специальные Резолюции ООН (P.35 и CP.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить полное выполнение РСБ ООН. • Изучить Конвенцию по ФТ, внести необходимые изменения в законодательство.
Взаимная правовая помощь (P.32, 36-38, CP.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Принять законопроект о международной правовой помощи. • Установить административные процедуры во избежание неоправданных задержек в рассмотрении запросов о ВПП.
Экстрадиция (P.32, 37 и 39, и CP.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Принять законопроект о международной правовой помощи. • Следить за тем, чтобы не происходило задержек в рассмотрении запросов об экстрадиции

Ответ властей на оценку

123. Власти в целом согласны с результатами оценки.

СТРЕСС-ТЕСТЫ: ШОКИ И СЦЕНАРИИ

Методология

124. Были проведены стресс-тесты белорусской банковской системы с использованием подробных данных платежных балансов 31 коммерческого банка, действовавшего в Беларуси по состоянию на июнь 2004 года. Эти тесты были проведены с целью оценки потенциального воздействия совокупности определенных изменений в факторах риска на финансовое состояние банков – изменений, связанных с исключительными, но вполне правдоподобными событиями. Для калибровки шоков были использованы сценарии, основанные на данных за прошлые периоды, и гипотетические сценарии, отчасти основанные на результатах остальных анализов, проведенных в рамках ФСАП. Стресс-тесты позволили оценить степень уязвимости банков от ухудшения качества кредитных портфелей, колебаний валютного курса и процентных ставок и понижения уровня ликвидности¹³. В соответствии с действующими в Беларуси правилами конфиденциальности информации, при представлении данных по отдельным банкам названия этих банков не указывались.

125. Стресс-тесты были проведены по каждому банку в отдельности, а также по пяти группам банков. В Группу 1 вошли шесть крупнейших банков, в Группу 2 – государственные коммерческие банки (6 банков), в Группу 3 – местные частные банки (7 банков), в Группу 4 – иностранные банки (18 банков), а в Группу 5 – все коммерческие банки (31 банк). До проведения стресс-тестов данные балансов были скорректированы с учетом того, что в силу специфики применяемой в Беларуси практики учета и классификации активов, данные об уровне капитала оказываются завышенными¹⁴. В результате корректировок коэффициент достаточности капитала (КДК) банковского сектора по состоянию на июнь 2004 года сократился с 24,9 до 18,6 процента, т.е. приблизительно на 25 процентов (Вставка 4).

III. РЕЗУЛЬТАТЫ

126. В результате проведения стресс-тестов было обнаружено, что белорусские банки уязвимы от кредитных и рыночных шоков (Таблица 6). Эта патология в значительной степени усугубляется спецификой банковского сектора и экономики в

¹³ Стресс-тесты на предмет курсового риска не проводились, поскольку степень уязвимости белорусских банков от этого риска весьма незначительна. По состоянию на конец июня 2004 года, ценные бумаги частного сектора составляли в среднем менее 5 процентов общей суммы банковских авуаров ценных бумаг и 0,4 процента активов банковского сектора. Поэтому гипотетическое предположение о крахе биржевого рынка непосредственно не оказало бы существенного воздействия на банки.

¹⁴ Масштабы корректировок можно оценить лишь приблизительно, поскольку миссия не располагала достаточной информацией для их точной оценки.

целом (высокий процент убыточных предприятий, значительная доля ссуд в иностранной валюте в общем объеме предоставленных ссуд и высокий процент долгосрочных активов). Характерные особенности банковского сектора и экономики страны (высокий процент убыточных предприятий, значительная доля займов в иностранной валюте и долгосрочных активов) могут существенно усилить воздействие потрясений:

- **Кредитный риск.** Для того чтобы оценить степень уязвимости от кредитного риска, были проведены стресс-тесты по следующим сценариям: ухудшение качества 50 процентов ссуд, предоставленных сельскохозяйственному сектору, ухудшение качества 5 процентов ссуд, предоставленных несельскохозяйственным секторам, и ухудшение качества ссуд и их перевод в более низкую категорию (например, вследствие снижения стоимости залогового обеспечения, полученного банками)¹⁵. Результаты показывают, что все пять групп банков выдержали бы такие шоки.
- **Рыночный риск.** Установлено, что в целом банки располагают достаточным капиталом для того, чтобы пережить прямое воздействие высокой волатильности обменного курса и процентных ставок. Однако уставной капитал двух крупных банков может уменьшиться до размеров меньше требуемого минимума в случае гипотетического одновременного повышения кривой доходности в рублях на 10 процентных пунктов¹⁶. Косвенная уязвимость от колебаний процентной ставки представляет серьезную проблему для многих банков. Понижение курса рубля на 20 процентов в совокупности с ухудшением качества нехеджированных ссуд в иностранной валюте (если предположить, что эти ссуды обеспечены резервами на 50 процентов)¹⁷ существенно повлияет на рентабельность многих банков групп 1, 3 и 4, учитывая, что предоставленные этими банками ссуды в иностранной валюте составляют значительную долю общей суммы ссуд (по состоянию на июнь 2004 года, более 80 процентов всех ссуд, выданных банками групп 3 и 4, были ссудами в иностранной валюте)

¹⁵ Допущение об относительно существенном ухудшении качества ссуд, предоставленных сельскохозяйственному сектору основывалось на том, что в прошлом такие ссуды часто пролонгировались, а это говорит о том, что сектор не особенно рентабелен, и поэтому неблагоприятные потрясения могут оказать на него сильное воздействие.

¹⁶ Сумма чувствительных к колебаниям процентных ставок активов и обязательств меньше суммы активов и обязательств в разбивке по различным срокам погашения – поэтому степень уязвимости белорусских банков от процентного риска может быть меньше, чем степень, о которой свидетельствуют результаты стресс-теста, – поскольку некоторые из средне- и долгосрочные ссуд, предоставленных клиентам этими банками, являются займами с переменной ставкой.

¹⁷ По оценкам, все ссуды, предоставленные сельскому хозяйству, строительному сектору и домашним хозяйствам, и 20 процентов ссуд, предоставленных промышленности, торговле и другим секторам, являлись нехеджированными.

- **Сочетание кредитного и рыночного рисков.** Если потрясениям подвергнутся одновременно валютный курс, процентная ставка и качество кредитов, это окажет существенное воздействие на уровень капитала банков, особенно банков групп 1 и 3. Понижение валютного курса на 20 процентов, снижение качества нехеджированных ссуд в иностранных валютах (обеспеченных резервами на 50 процентов) и повышение процентных ставок по краткосрочным инструментам снизили бы КДК банков Группы 1 до 9,2 процента. В этом случае, для того чтобы восстановить достаточность капитала этих банков, правительству потребовалось бы предоставить им приблизительно 610 миллиардов белорусских рублей.
- **Риск ликвидности.** Результаты стресс-теста на предмет уязвимости от риска показывают, что если бы потребовалось выполнить требования по 20 процентам ликвидных пассивов, произошло бы дальнейшее понижение уровня ликвидности государственных банков. Коэффициент ликвидности этих банков снизился бы с 50,1 до 37,6 процента. Однако такой шок не стал бы причиной существенного дефицита ликвидности частных и иностранных банков, коэффициент ликвидности которых, измеряемый отношением ликвидных активов к ликвидным пассивам, остался бы достаточным (более 70 процентов).

127. Продолжающаяся рекапитализация крупных банков существенно влияет на предоставленные и скорректированные данные об агрегированном КДК по банкам групп 1, 2 и 5, а также на общие результаты стресс-тестов по этим банкам. В результате рекапитализации этих банков КДК одного из банков оказался очень высоким по состоянию на конец июня 2004 года. Если исключить этот банк из групп 1, 2 и 5, агрегированный КДК по этим группам банков существенно снижается. Так, когда этот банк был исключен из выборки, скорректированный КДК по банкам Группы 1 снизился бы с 17,6 до 10,5 процента.

Вставка 4. Стресс-тесты: Корректировка предоставленных данных

До проведения стресс-тестов данные балансов банков были скорректированы с учетом того, что в силу специфики применяемой в Беларуси практики учета и классификации активов, данные об уровне капитала оказываются завышенными. Масштабы корректировок можно оценить лишь приблизительно, на основе нескольких специально сделанных предположений, поскольку миссия не располагала достаточной информацией для их точной оценки. Были сделаны следующие специальные предположения:

- **Создание общих резервов.** В соответствии с действующими в Беларуси нормативными актами, регулирующими банковскую деятельность, банки обязаны поддерживать определенный уровень общих резервов для покрытия убытков по необслуживаемым ссудам. Хотя банки отчисляют часть прибыли в резервы, которые впоследствии могут использоваться для списания убытков по ссудам, сумма этих резервов не увязана с общей суммой ссуд, и они полностью учитываются при расчете уровня уставного капитала. Предполагалось, что в соответствии с существующей международной практикой, белорусские банки создают общие резервы в размере до 2 процентов общей суммы ссуд, которые затем вычитались из суммы уставного капитала.
- **Повышение норм специальных резервов для покрытия убытков по ссудам, пролонгируемым в соответствии с официальными указами.** В последние годы было издано по крайней мере пять президентских указов, обязавших белорусские банки пересмотреть сроки погашения ссуд, предоставленных предприятиям, действующим в конкретных секторах экономики и находящимся в трудном финансовом положении. Речь идет в основном о ссудах, выданных тремя крупными государственными банками предприятиям сельскохозяйственного и промышленного секторов. Было сделано предположение о том, что 70 процентов этих переформленных ссуд фактически являются убыточными (по оценкам НББ), и должны быть полностью обеспечены резервами, в то время как они классифицируются как нестандартные и обеспечиваются резервами на 30 процентов (не было информации о точной классификации этих ссуд, которые фактически распределены между всеми четырьмя категориями).
- **Повышение норм специальных резервов для покрытия убытков по приблизительно рассчитанной сумме необслуживаемых ссуд (НОС), данные по которым были занижены.** Сумма НОС, сведения о которых (а значит и сумма резервов) были занижены, по существу была рассчитана на основе результатов инспекций, проведенных НБРБ в одиннадцати банках в первые девять месяцев 2004 года. Было установлено, что все малые банки, кроме одного, надлежащим образом соблюдают правила классификации активов и создания резервов. Однако в результате проведения выездных проверок крупных банков, как правило, оказывалось, что часть ссуд должна быть переклассифицирована. Кроме того, НБРБ предполагает, что уровень резервов для покрытия убытков по НОС, данные по которым были занижены, в крупнейшем банке страны, недавно подвергнутом проверке, окажется существенно ниже норматива, однако окончательные результаты пока еще не получены. Поэтому было сделано предположение о том, что шести крупнейшим банкам необходимо увеличить свои резервы для покрытия убытков по безнадежным ссудам на 10 процентов.
- **Повышение норм специальных резервов для покрытия убытков по неклассифицированным долгосрочным НОС.** Правила создания резервов для покрытия убытков по ссудам позволяют банкам создавать специальные резервы для покрытия возможных убытков по ссудам, до наступления срока погашения которых остается более одного года, только в размере суммы просроченных платежей в счет погашения таких ссуд.

Было сделано предположение о том, что специальные резервы на покрытие убытков по долгосрочным НОС должны быть увеличены в 12 раз. Это предположение подтвердилось результатами расчетов средней продолжительности оставшихся сроков погашения долгосрочных ссуд (3 года), и среднего количества платежей, производимых в счет погашения выданных банками ссуд в течение года в соответствии с графиками их погашения (4 раза, или раз в квартал).

- ***Сокращение числа счетов переоценки стоимости, учтенных в уставном капитале.*** В условиях относительно высокой инфляции переоценка стоимости основного капитала является важным фактором, влияющим на уровень капитала банков: счета переоценки стоимости, представленные несколькими банками, существенно превысили их собственный капитал. Однако в Беларуси крупное положительное сальдо счетов переоценки стоимости следует оценивать с осторожностью, поскольку существуют проблемы в плане использования надлежащих методов стоимостной оценки этих активов, а также потому, что это положительное сальдо может быть быстро сведено на нет резким изменением ситуации на рынке (например, в случае значительного понижения цен на основные фонды). В настоящее время белорусским банкам разрешено полностью учитывать свои счета переоценки стоимости при расчете капитала второго порядка. Было сделано предположение, согласно которому лишь 50 процентов этих счетов переоценки стоимости были включены в уставной капитал.

Таблица 6. Беларусь: Сводная таблица предположений и результатов стресс-тестов 1/

	Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4	Группа 5	Группа 1 не считая одного крупного банка	Группа 2	Группа 5
Коэффициент достаточности капитала, согласно полученным данным	24.1	26.0	22.0	23.2	24.9	16.5	16.6	18.5
Скорректированный коэффициент достаточности капитала	17.6	18.7	16.2	18.5	18.5	10.5	10.0	12.7
Коэффициент достаточности капитала с учетом шоков								
А. Кредитный риск								
50 процентов ссуд, предоставленных сельскому хозяйству, становятся убыточными	13.0	13.4	15.8	17.5	14.6	9.2	8.6	11.5
5 процентов ссуд, предоставленных другим секторам, становятся убыточными	14.6	15.8	13.5	15.9	15.7	7.1	6.4	9.5
Перевод классифицированных ссуд в более низкую категорию 2/	12.4	13.3	12.3	14.6	13.6	5.7	4.9	8.1
В. Валютный риск								
Понижение курса на 20%	17.5	18.8	15.8	18.2	18.5	10.4	9.9	12.5
Понижение на 20%, ухудшение качества всех нехеджированных займов в иностранной валюте (обеспеченных резервами на 50%) 3/	12.1	13.9	9.8	10.8	13.0	4.3	4.3	6.5
Повышение курса на 20%	17.6	18.7	16.6	18.7	18.6	10.7	10.1	12.9
С. Процентный риск								
Повышение кривой доходности бел. руб. на 1 000 базисных пунктов	13.8	14.2	15.8	18.3	15.3	7.5	6.1	10.1
Повышение процентных ставок в иностранной валюте на 500 базисных пунктов	16.6	17.7	16.1	17.8	17.7	9.4	8.7	11.7
Повышение краткосрочных процентных ставок	14.7	15.4	15.8	17.6	15.9	7.9	6.8	10.4
Д. Комбинированный сценарий								
Понижение на 20%, ухудшение качества всех нехеджированных займов в иностранной валюте (обеспеченных резервами на 50%); повышение краткосрочных процентных ставок в бел. руб. 3/	9.2	10.5	9.4	10.0	10.4	1.6	1.1	4.2
Е. Риск ликвидности								
Коэффициент ликвидности, согласно полученным данным (в бел. руб. и иностранной валюте) 4/	53.1	50.1	78.5	80.1	59.1	48.8	44.4	55.8
Коэффициент ликвидности, согласно полученным данным (в бел. руб) 4/	50.3	48.4	82.8	78.7	55.4	44.1	41.0	50.5
Коэффициент ликвидности, согласно полученным данным (в ин. валюте) 4/	56.8	52.8	75.4	81.0	63.9	54.6	49.4	62.1
Коэффициент ликвидности с учетом шоков								
Сокращение ликвидных обязательств (в бел. руб. и ин. валюте) на 20%	41.4	37.6	73.1	75.1	48.9	36.0	30.4	44.8
Сокращение ликвидных обязательств (в бел. руб) на 20%	37.9	35.5	78.5	73.4	44.2	30.1	26.3	38.1
Сокращение ликвидных обязательств (в ин. валюте) на 20%	46.0	41.0	69.2	76.2	54.8	43.2	36.7	52.6

1/ Группа 1 включает 6 крупнейших коммерческих банков. Группа 2 включает государственные коммерческие банки (6 банков). Группа 3 включает местные частные банки (7 банков). Группа 4 включает иностранные банки (18 банков). Группа 5 включает все коммерческие банки (31 банк).

2/ Предполагается, что 20 процентов стандартных ссуд становятся нестандартными.

3/ Доля нехеджированных ссуд рассчитана приблизительно, на основе данных о распределении займов в иностранной валюте по секторам. По оценкам, все ссуды, предоставленные сельскохозяйственному сектору, строительному сектору и населению, и 20 процентов ссуд, предоставленных промышленности, торговле и другим секторам, являются нехеджированными.

4/ Коэффициент ликвидности рассчитывается как отношение ликвидных активов (активов со сроком погашения менее 1 месяца) к ликвидным обязательствам (обязательствам со сроком погашения менее 1 месяца). В соответствии с пруденциальными нормативами, минимальный коэффициент ликвидности должен составлять 70 процентов.