

ЯК СЛАБКЕ ПРАВОВЛАДДЯ РОБИТЬ БАНКІВСЬКУ СИСТЕМУ КРИХКОЮ. ПРИКЛАД УКРАЇНИ



Переклад аналітичної записки для Centre for European Policy Studies за напрямком «Свобода і безпека в Європі» (CEPS. 'Banking Fragility Rooted in Justice Failures', 10 May 2019). Записка створена як частина Програми співробітництва ENGAGE II, за підтримки Ініціативи Відкритого Суспільства для Європи (OSIFE).

ПІДГОТУВАЛИ:

Марія Репко, заступник директора Центру економічної стратегії

Керівник:

Чінція Алкіді, голова відділу економічної політики CEPS

ДАТА:

3 січня 2020 р.

ЗМІСТ

Анотація	4
1. Вступ: коротко про український контекст	5
1.1. Реформа правовладдя в Україні: нескінченна історія	5
1.2. Банківський сектор в Україні: вибираючись із прірви	7
2. Як правовладдя робить банківський сектор крихким: канали впливу та приклади в Україні	10
2.1. Ймовірність дефолту	10
2.2. Ризиковані активи	12
2.3. Рівень втрат у разі дефолту	14
Висновки та рекомендації щодо державної політики	16
Додаток 1. Статистичний аналіз залежності повернення кредитів від правовладдя та ВВП на душу населення	18
Додаток 2. Опис експертних інтерв'ю	19

Ця записка створена як частина Програми співробітництва ENGAGE II, за підтримки Ініціативи Відкритого Суспільства для Європи (OSIFE). У програмі співробітництва беруть участь представники академічних кіл, громадянського суспільства та аналітичних центрів Центральної та Східної Європи, Західних Балкан та країн Східного партнерства. Вона залучає окремих співробітників до політичних дебатів на рівні ЄС щодо правовладдя в таких сферах, як права та безпека, міжнародна та економічна діяльність.

Програма координується Відділом юстиції та внутрішніх справ CEPS і включає кілька старших наукових співробітників CEPS. Ця публікація написана під керівництвом Чінції Алкіді (*Cinzia Alcidì*), голови відділу економічної політики. Автор – Марія Репко, заступник директора Центру економічної стратегії, Київ.

Якщо не вказано інше, висловлені погляди є позицією автора і можуть не співпадати з позицією організацій, з якими пов'язаний автор. Ця публікація може бути відтворена або передана в будь-якій формі лише в некомерційних цілях із зазначенням джерела.

Переклад аналітичної записки для Centre for European Policy Studies за напрямком «Свобода і безпека в Європі» (CEPS. 'Banking Fragility Rooted in Justice Failures', 10 May 2019. [https://www.ceps.eu/ceps-publications/banking-fragility-rooted-in-justice-failures/.](https://www.ceps.eu/ceps-publications/banking-fragility-rooted-in-justice-failures/))

Про CEPS

Заснований у Брюсселі в 1983 році, CEPS широко визнається як найбільш досвідчений і авторитетний аналітичний центр, що діє сьогодні в Європейському Союзі. CEPS виступає провідною платформою для обговорення питань ЄС. Сильними сторонами центру є потужний дослідницький потенціал і розгалужена мережа партнерських інститутів у всьому світі.

Про ЦЕС

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Андрія Федотова, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua).

Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа [facebook.com/cesukraine](https://www.facebook.com/cesukraine) чи twitter.com/ces_ukraine.

АНОТАЦІЯ

Ця записка досліджує зв'язок між верховенством права та сталим економічним зростанням, фокусуючись на конкретному аспекті: як корупція та слабе правовладдя позначаються на функціонуванні банківського сектору.

Аналіз спирається на досвід України в умовах кризи у банківському секторі (який займає більшу частину фінансового сектору). Після кризи 2008–2009 років мильна бульбашка у банківському секторі лопнула, але здорове відновлення так і не відбулось, а криза 2014–15 років¹ поглибила проблему. Саме тоді стали видимими серйозні дисфункції банківської сфери, пов'язані із системою правосуддя, корупцією та політичним втручанням. Коли банки зазнали збитків, саме слабкість правовладдя перешкодила вчасній реакції і призвела до масивного навантаження на державні фінанси та економіку загалом.

Водночас, реформи правовладдя та фінансового сектору рухаються окремими шляхами – вони реалізуються різними командами, які, в кращому випадку, випадково контактують між собою. Якщо зусилля об'єднати, можна досягнути сильного синергетичного ефекту.

Ця записка представляє з перспективи міжгалузевої політики погляд на співробітництво між Україною та ЄС задля реформування фінансів та правосуддя. У документі запропоновано для цього шість кроків:

- створити спеціальне слідчо-аналітичне (форензик) бюро для розслідування фінансових злочинів;
- створити базу даних щодо випадків неплатоспроможності та фінансового шахрайства для підтримки судової експертизи;
- впорядкувати закони та положення про врегулювання неплатоспроможності;
- зміцнити інституційну спроможність незалежного регулятора;
- вдосконалити процедури «знай свого клієнта» та боротьбу з відмиванням грошей у банках країн ЄС;
- підтримати реформу державних банків в Україні.

¹ Під час 2014–15, після громадських протестів, частина країни (Кримський півострів) була анексована сусідньою Росією, а у східних регіонах почався збройний конфлікт, що підтримується російським штабом, зброєю та військовими. У поєднанні з фінансовим і банківським кризами це призвело до економічного спаду. Країна втратила ~16% ВВП, а місцева валюта (гривня, UAH) девальвувала на ~68%.

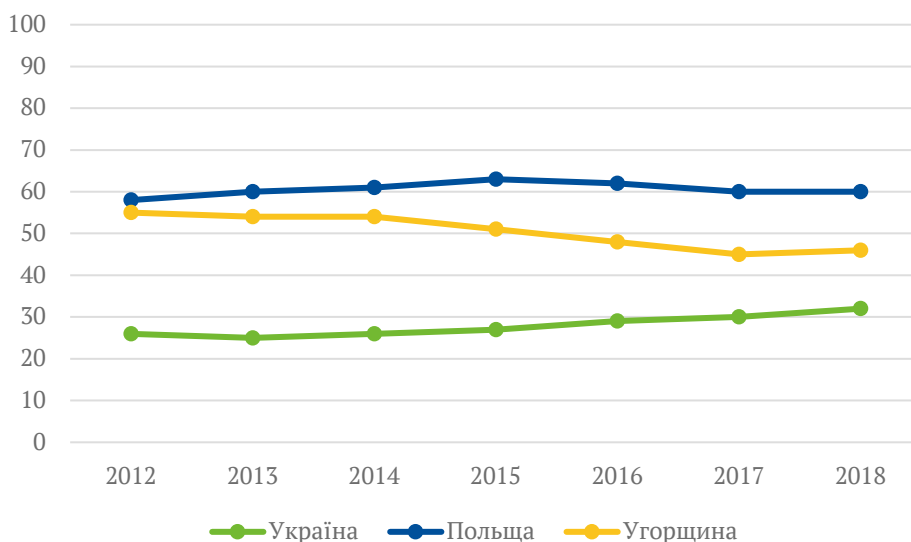
1. ВСТУП: КОРОТКО ПРО УКРАЇНСЬКИЙ КОНТЕКСТ

1.1. РЕФОРМА ПРАВОВЛАДДЯ В УКРАЇНІ: НЕСКІНЧЕННА ІСТОРІЯ

Захист правовладдя є давньою проблемою для України. Рівень напруженості в країні зростав поступово і в 2013 році нарешті вилився у повстання Майдану². Майдан був натхненний захистом прав людини, перспективами євроінтеграції і основними вимогами ставив громадянські права та боротьбу з корупцією.

Боротьба з корупцією була першою реформою, яку прагнули впровадити після негайної макроекономічної стабілізації. Але поки що проривів у цій сфері немає – оцінка України в Індексі сприйняття корупції суттєво не покращилася (див. Рисунок 1 і 2).

Рисунок 1. Індекс сприйняття корупції в обраних країнах

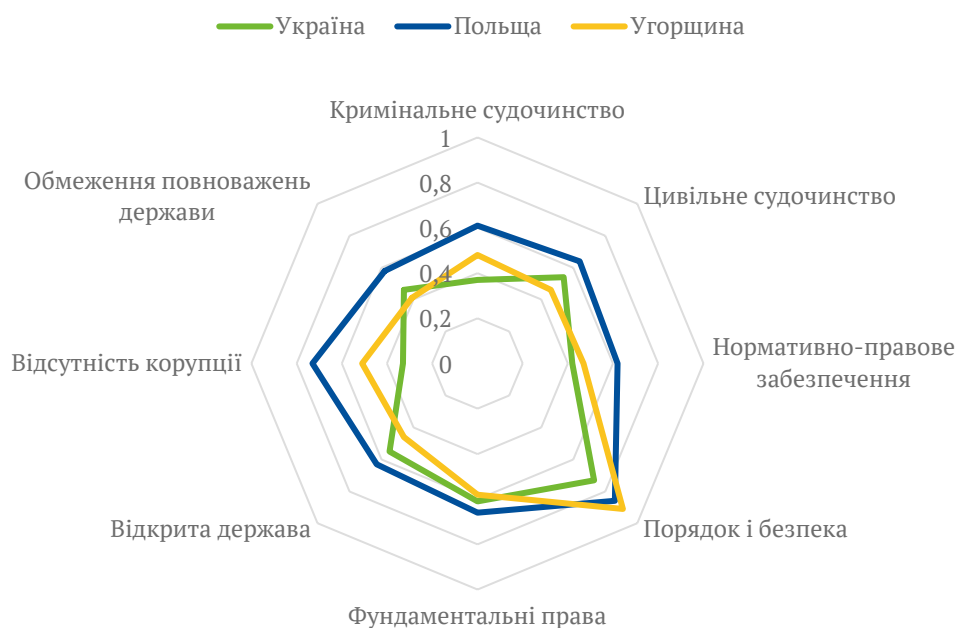


Джерело: Трансперенсі Інтернешнл (англ. Transparency International)/ Що вищий індекс, тим менше корупції спостерігається в країні, індекс коливається від 0 до 100.

Щоб виконати умови Міжнародного валютного фонду та Європейської комісії щодо лібералізації візового режиму, було створено три антикорупційні органи: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП). Останній, четвертий елемент системи – Антикорупційний суд – має бути повністю запущений у 2019 році (*прим.: суд був запущений після дати публікації оригінальної записки. Тут і далі: події розвивалися після публікації оригінальної записки, це може бути не відображено у тексті перекладу*).

² Масове громадянське повстання взимку 2013-14 (яке називають «революція Майдану» або «Євромайдан») призвело до втечі з країни корумпованого президента. Повстання почалося після того, як він не підписав Угоду про асоціацію між Україною та ЄС (що була підготовлена та лише чекала на столі його підпису) та замість цього обрав розвертання країни до Росії.

Рисунок 2. Індекс верховенства права в обраних країнах у 2018 році



Джерело: Світовий проєкт правосуддя (World Justice Project). Що вищий індекс, то ситуація краща, індекс коливається від 0 до 1.

Нині про результати антикорупційної реформи ще рано говорити. З моменту свого запуску НАБУ викрило 445 корумпованих посадових осіб, але лише 28 з них були засуджені після того, як втрутилися САП та суди. Станом на 2018 рік подано майже 2,8 млн декларацій політиків і державних службовців, проте НАЗК здійснила повну перевірку лише 447 з них (0,02%).

Врізка 1. Антикорупційні органи та їх діяльність

Головне завдання НАЗК – розробка нормативно-правового забезпечення, що полегшує виконання законів та зменшує можливості для корупції. У НАЗК працює 311 осіб, і його ключова функція полягає в тому, щоб перевіряти декларації про доходи та майно політично впливових осіб і визначати, чи мають вони конфлікт інтересів і чи збагачувалися незаконно.

Ключовим завданням НАБУ, спеціального бюро з 638 працівниками, є розслідування злочинів найвищого рівня. Детективи починають досудове розслідування, коли очікувана шкода перевищує 500 мінімальних заробітних плат або у справу залучений чиновник вищого рівня.

Щоб доповнити роботу НАБУ, було створено САП як самостійну філію Генеральної прокуратури України. У цьому підрозділі працюють 45 прокурорів, їх робота забезпечується силами персоналу Генпрокуратури.

І НАБУ, і САП почали працювати в 2015 році. Потім, у 2018 році, після тривалих вагань і під потужним тиском з боку іноземних партнерів, президент нарешті підписав закон «Про Вищий антикорупційний суд», який має вступити в дію цього року.

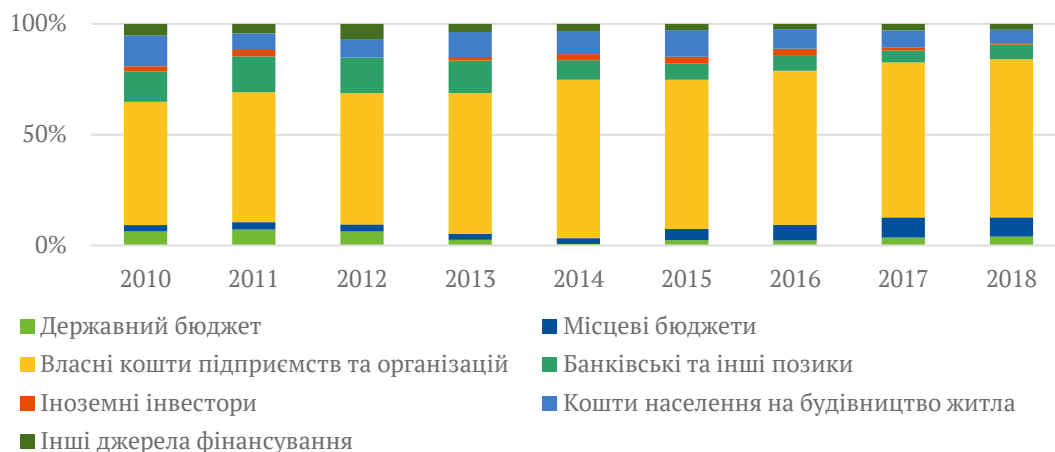
Реформи судів, проведені протягом 2015-18 років з безліччю затримок і спотворень, не підвищили рівень суспільної довіри до судової системи. І навіть через п'ять років після Майдану незалежні медіа часто викривають факти корупції високопосадовців.

1.2. БАНКІВСЬКИЙ СЕКТОР В УКРАЇНІ: ВИБИРАЮЧИСЬ ІЗ ПРІРВИ

Українська економіка отримує менше інвестицій, ніж інші країни з середнім рівнем доходів. Відновлення приросту основного капіталу є слабким і не раз нівелювалося економічними спадами. Банківський сектор, представляючи майже весь фінансовий сектор України, досі не відновився після двох глибоких спадів. Банки накопичили великі суми безнадійних кредитів; постраждала кредитоспроможність багатьох позичальників – корпорацій та промислових груп. Тому відсоткові ставки є високими, а корпоративне кредитування у стагнації. Капітальні інвестиції, що фінансуються через банківські позики, становлять лише 7% від сукупних інвестицій; більшість (71%) – це вкладені у бізнес власні кошти підприємств та організацій (див. Рисунок 3). Без кредитування приріст основного капіталу в Україні є надто повільним (див. Рисунок 4), що стримує економічне зростання.

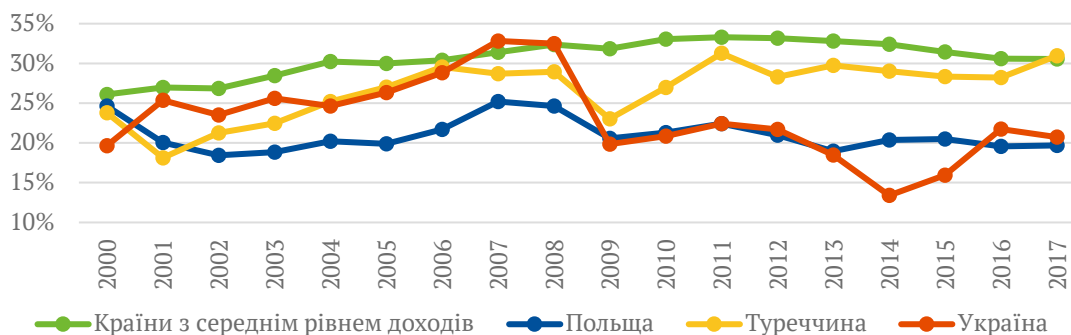
Як результат, економіка України має значний інвестиційний потенціал від банківського кредитування у середньостроковій перспективі: поточний рівень внутрішнього кредиту складає ~40% від ВВП, а за десятиліття потенційно може сягнути рівня країн з середнім рівнем доходів (~100% від ВВП) (див. Рисунок 5). Важливо, щоб цей ріст не перетворився на нову бульбашку – тож частиною фундаменту здорового відновлення кредитування повинні бути значні зміни у підходах до управління ризиками.

Рисунок 3. Структура капітальних інвестицій (%)



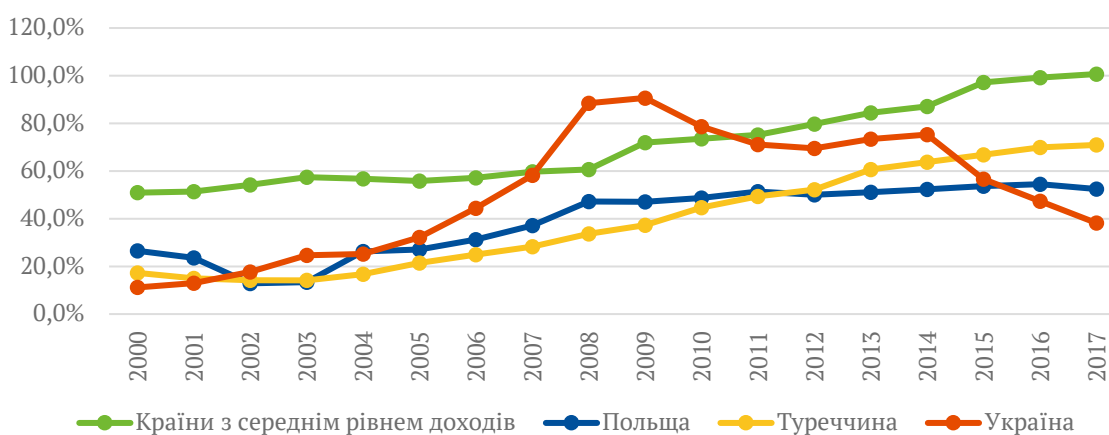
Джерело: Державна служба статистики України.

Рисунок 4. Валове нагромадження основного капіталу (% від ВВП)



Джерело: Світовий банк.

Рисунок 5. Внутрішнє кредитування приватного сектору (% від ВВП)



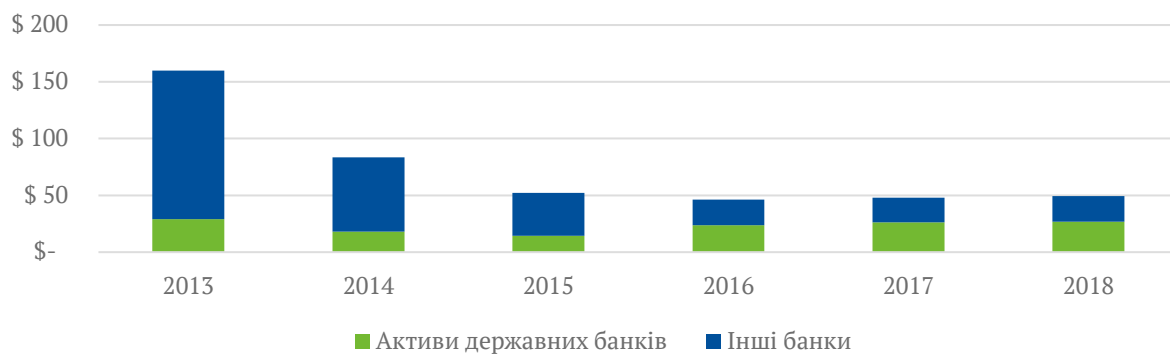
Джерело: Світовий банк.

Витоки банківської кризи 2014–15 років закладалися іще у 2000-і. Тоді банківський сектор відігравав значну роль у накопиченні основного капіталу і, як результат, у зростанні економіки. Потім ріст перетворився на бульбашку, в якій значні ризики брали на себе як банки, так і позичальники. Великі обсяги валютних кредитів та слабкі вимоги щодо застав на тлі інтенсивного росту кредитних портфелів були нормою. Криза 2008–2009 років покінчила з кредитною бульбашкою, але кредитування так і не відновилося в повному обсязі. Нова криза 2014–2015 років зруйнувала крихку стабільність і викрила справжню якість кредитних портфелів, суттєво переоцінені або неіснуючі застави та неефективні процедури моніторингу ризиків загалом.

Після 2014 року чисті активи банківської системи скоротилися із 160 до 50 млрд дол. США (див. Рисунок 6) через девальвацію української валюти, значні обсяги резервування під безнадійні борги та чистку банківського сектору (було ліквідовано половину банків). Проблемні кредити на балансі банків, що залишилися, та Фонду гарантування вкладів³, який забрав «погані» активи ліквідованих банків, перевищували 30% від ВВП.

³ Українська установа, відповідальна за ліквідацію банків, що збанкрутували, та компенсацію депозитів населення в гарантованих державою межах. Вона також бере участь у поверненні активів – активи з балансів ліквідованих банків або продаються на аукціонах, або через юридичні процедури.

Рисунок 6. Чисті активи банківської системи (млрд дол. США)



Джерело: Національний банк України.

Після кризи 2014–15 років нова команда Національного банку України (НБУ) трансформувала установу, збільшила прозорість банківських активів та власності, змінила підходи до оцінки якості позик та застав і реформувала функцію банківського нагляду. Із збільшенням прозорості з'явилися дані, що показали вирішальну роль вад правовладдя у роздуванні кредитної бульбашки, подальшій кризі та нездатності системи відновитися після втрат.

Основними проблемами були розповсюджене відмивання коштів, підробка звітності, корупція на високих щаблях влади, кредитування за вказівкою, кредитування пов'язаних осіб у великих масштабах, зловживання у процедурі банкрутства та стягнення. З понад 5 000 випадків фінансового шахрайства, скерованих НБУ чи Фондом гарантування на розслідування, жодного справедливого покарання не було застосовано, і лише деякі фактично дійшли до суду.

Далі у цій записці розслідується зв'язок між правовладдям і проблемами банківського сектору та пропонуються рекомендації для крос-секторальних заходів.

2. ЯК ПРАВОВЛАДДЯ РОБИТЬ БАНКІВСЬКИЙ СЕКТОР КРИХКИМ: КАНАЛИ ВПЛИВУ ТА ПРИКЛАДИ В УКРАЇНІ

Ми провели експертні інтерв'ю з учасниками подій із різних зацікавлених сторін, запитавши їх про основні канали, через які відсутність правовладдя⁴, елементи захоплення держави та корупційні практики уражають стійкість банківського сектору та його гнучкість, підвищуючи ризики отримання сектором збитків. Надалі ми опишемо ці канали крізь призму тлумачення моделі кредитного ризику банку.

Кредитний ризик банку (і, як наслідок, банківської системи), а саме ризик виникнення збитків, пов'язаних з погіршенням якості кредитів, зазвичай визначається як функція від трьох змінних⁵:

- **ймовірність дефолту** (*англ. probability of default*), або ймовірність того, що позичальник стане неплатоспроможним і не зможе повернути кредит;
- **ризиковані активи** (*англ. exposure at default*), або абсолютний розмір позики, яка може бути під загрозою неповернення. Показник відповідає на питання, наскільки відчутною для діяльності банку може бути така втрата;
- **рівень втрат у разі дефолту** (*англ. loss given default*), або відносний розмір збитків банку за дефолтним кредитом після всіх процедур стягнення, як-от продаж застави та/або проходження процедур банкрутства.

Відсутність правовладдя та розповсюджена корупція через різні канали негативно вплинули на всі три компоненти кредитного ризику та призвели до великих збитків для публічних фінансів та економіки загалом.

2.1. ЙМОВІРНІСТЬ ДЕФОЛТУ

Проблема правовладдя в контексті ймовірності дефолту охоплює як загальну фінансову стійкість позичальників, так і специфічні корпоративні та банківські питання, особливо коли мова йде про політичне втручання у кредитування державних банків.

Рейтингові агентства, що вивчають ймовірність дефолту позичальників, звертають увагу на правовладдя як елемент операційного середовища. Агентство Fitch Ratings враховує це в секції «Інституційна рамка» та «Секторальні ризики», що містять показники правового, структурного та регуляторного середовища як контекст, на тлі якого оцінюються інші фактори.⁶ Фахівці в галузі схильні погоджуватися, що загальний рівень правовладдя в юрисдикції впливає на ймовірність дефолту компаній у ній.

⁴ У цілях цього дослідження нижче по тексту під поняттям «правовладдя» ми часто узагальнюємо такі аспекти, як незалежність судів, запобігання корупції, невикористання державними посадовцями своєї посади задля особистої вигоди, ефективна правозастосовча система та відсутність захоплення держави.

⁵ Такий підхід можна знайти, наприклад, у записках Європейського центрального банку:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2165.en.pdf?176589bb4b7b020c3d3faffee9b982cd>.

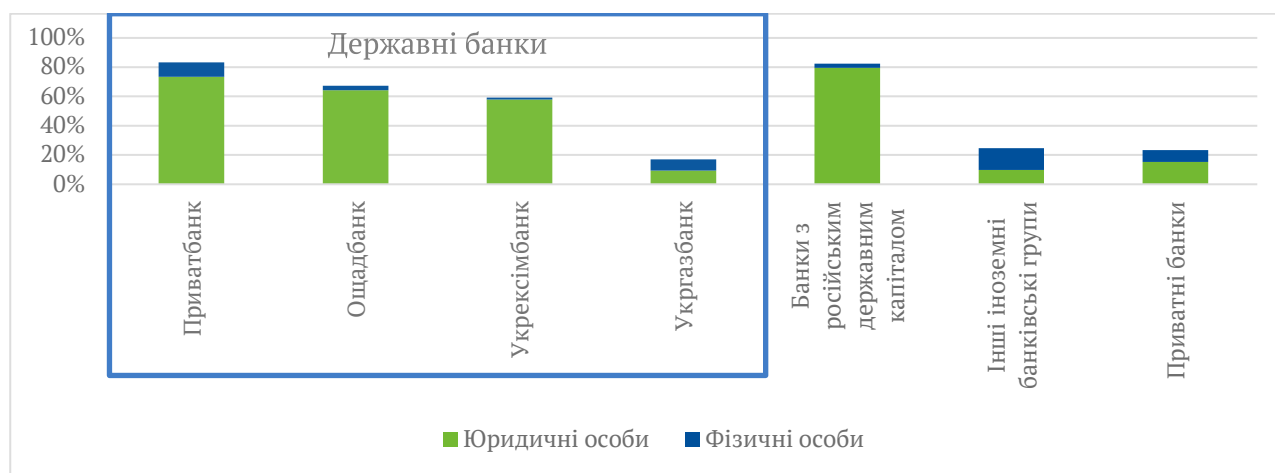
⁶ «Procedures and Methodologies for Determining Credit Ratings», Fitch Ratings.

«Зв'язок між ймовірністю дефолту та рівнем правовладдя в країні існує та може бути пояснений вищими правовими ризиками для підприємства: наприклад, отримання дозволів, бар'єри для конкуренції, належне виконання контрактів», – європейський банківський аналітик.

Для країн зі слабким правовладдям та поширеним зловживанням політичною владою є також особлива обставина: кредити, надані пов'язаним особам, на які регулятор закривав очі. Застави під такі кредити часто оцінюються некоректно, кредити не забезпечуються належною заставою, умови по ставці та/або термінах повернення можуть бути неринковими. Респонденти зазначали, що банки могли прийняти у заставу права власності на частки в компаніях, чиїми єдиними активами були занедбані будівлі в селах або навіть відходи виробництва. Ймовірність дефолту по таких позиках вища у разі масштабної банківської кризи, бо власники банків можуть вирішити врятувати інші свої активи чи просто вивести рештки коштів, і залишити банк із його вкладниками напризволяще, особливо якщо покарання за це можна легко уникнути.

Ще одна специфічна проблема актуальна для державних банків⁷, які становлять половину банківської системи України. Це так зване кредитування за вказівкою. Це означає, що високопосадовці контролюють прийняття рішень у державному банку та впливають на видачу кредитів політикам або їхнім родичам чи підприємствам. Закони про банківську таємницю захищають таких позичальників від допитливості громадськості, але деякі справи, тим не менш, стають широко відомими.⁸ Українська практика є такою, що щойно нова політична коаліція займає крісла в уряді – керівництво державних банків одразу змінюють (чи намагаються змінити). Ймовірність дефолту позик, пов'язаних із політикою осіб («публічних діячів»), підвищується в період зміни влади, оскільки такі позики можуть проходити неповний ризик-аналіз через особливі вказівки – і на реальну кредитоспроможність позичальника просто можуть закрити очі. В результаті впливу цього та інших факторів якість кредитного портфелю у державних банках за звітністю вдвічі гірша, ніж у приватних (див. Рисунок 7).

Рисунок 7. Непрацюючі кредити в українських банках (% від кредитів загалом)



Джерело: Національний банк України.

⁷ В Україні є 4 державні банки: Ощадбанк та Укресімбанк – були засновані державою, а Укргазбанк та Приватбанк були націоналізовані під час криз 2008 та 2014 року відповідно.

⁸ Наприклад, виробник автомобілів «Богдан» (пов'язаний із колишнім Президентом Петром Порошенком) має кредити від державного Укресімбанку, а раніше (до 2014) Ощадбанк надавав позики концерну «Стирол» та Activ Solar (власники компанії, брати Ключеви, були ключовими людьми у правлячій тоді Партії Регіонів).

Інший тип кредитування за вказівкою – це позики від державних банків державним підприємствам. Про такі позики зазвичай звітують як про працюючі кредити, але насправді їх постійно пролонгують, оскільки часто проблемні державні та комунальні підприємства не здатні погасити позику, а банкрутувати їх політично не вигідно. Деякі з державних підприємств, своєю чергою, можуть перебувати під приватним впливом, і кошти з них можуть вимиватися на користь третіх осіб, зменшуючи можливість погасити кредит.

Відповіддю на «захоплення» державних банків була ініціатива ввести належне корпоративне управління та ефективні наглядові ради. Нині (Прим.: на дату виходу англomовної публікації) лише два із них (Приватбанк та Укргазбанк) мають незалежних членів наглядових рад. Два інші (Ощадбанк та Укрексімбанк) не мають кворуму у своїх радах; більше того, усі члени призначаються за принципом політичної квоти. У поправках до законодавства містяться нові правила корпоративного управління, які мають бути впроваджені. Але багато експертів скептично дивляться на те, як наглядові ради функціонуватимуть в реальності і чи будуть вони ефективними у запобіганні кредитування за вказівками.

«Багато народних депутатів отримують вигоду від зв'язків з фінансово-промисловими групами, і навпаки. Вони хочуть збільшити свій вплив [на державні банки]. Ось чому деякі з них проти незалежних членів наглядових рад [у державних банках]», – народний депутат України.

«Я знаю народних депутатів, чиї компанії є фактичними позичальниками. Вони сидять навпроти мене і обговорюють зі мною корпоративне управління у державних банках», – державний службовець високого рівня.

Якщо правовладдя загалом слабке, незалежні члени наглядових рад можуть бути або заангажовані, або опинитися під тиском, як «білі лицарі» у захоплених інституціях, аж до загрози особистій безпеці.

2.2. РИЗИКОВАНІ АКТИВИ

Обсяг активів під ризиком дефолту залежить від двох основних факторів: процедур оцінки кредитного ризику всередині банків та від пруденційних регулювань, що застосовуються центральним банком (НБУ). Захоплення регулятора⁹, або просто його недостатня інституційна спроможність у застосуванні пруденційного банківського нагляду, була загальною проблемою для країн, що розвиваються, у 1990-х роках¹⁰ і широко розповсюдженою в Україні до 2015 року. Замість того, щоб контролювати системні ризики через забезпечення якісного портфелю та дотримання положень про вимоги до капіталу, центральні банки постійно ігнорували зловживання та «причісування» балансів. Коли регулятор та його окремі посадові особи діють на користь приватних інтересів, а не в інтересах стабільності системи, це називають «захопленням регулятора». Тоді банківський сектор стикається з вищим обсягом активів під ризиком, ніж може витримати.

Для України це можна проілюструвати свідченнями про випадки, коли вартість застави та кредитна якість позичальників відображалися неправильно. Оцінка активів із високим ризиком, таким чином, систематично занижувалася. Виникали ситуації, коли власники приватних банків викачували

⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory_capture.

¹⁰ http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/chaps/07-Ch07_kl.pdf.

депозити домогосподарств з ринку протягом багатьох років і під фальшивими кредитними угодами направляли кошти пов'язаним компаніям у межах країни або в офшорні юрисдикції. З'явився особливий ринковий термін для позначення таких банків – «пилососи». Регулятор цього не помічав.

«Існувало три типи нагляду: перший – ви описуєте все, як є, і потім ваш шеф змушує вас переписувати все; другий – ви йдете на виїзну перевірку вже поінформованим про те, що потрібно написати; і третій – ви просто описуєте все, як є», – колишній менеджер вищого рівня Національного банку.

Слід зазначити, що в загальній ситуації слабкого правовладдя виводити кошти з банку могли також і прості менеджери-шахраї, без відома акціонерів. Як наслідок, справжній обсяг ризикованих активів в Україні виявився набагато більшим за оцінки, і після кризи більше половини банків не вдалося врятувати – вони збанкрутували. Проблемні кредити досягли піку в 58% від усіх кредитів банківської системи.

Найскандальніший випадок – це Приватбанк, український банк, що був «надто великим, щоб збанкрутувати». Він був націоналізований у 2016 році. Міжнародне детективне бюро фінансової експертизи Kroll повідомило, що 95% кредитного портфелю банку було видано пов'язаним сторонам.¹¹ Деяким з менших банків, які дотримувалися такої ж практики, не пощастило – вони були ліквідовані. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб прозвітував про понад 3 млрд дол. США, наданих як позики пов'язаним сторонам, із загального обсягу корпоративного портфелю в 11 млрд дол. США¹² (в середньому 28%).

«Захоплення регулятора» і боротьба з цим мають також важливий побічний ефект, обернену сторону монети – «полювання на відьом». У інституційно слабкій країні мляве правозастосування стосовно приватних інтересів часто поєднується з надмірно завзятим розслідуванням політично мотивованих справ. Політичний тиск у формі обвинувачення може бути використаний проти будь-якого політика або чиновника вищого рангу. Це ускладнює обговорення політики та прийняття рішень.

«У нього була улюблена фраза для засідань правління: “Отже, що ми будемо говорити товаришу слідчому, коли він прийде до нас?” Будь-яке політичне рішення тестується на те, яким може бути результат розслідування та наслідки для того, хто приймає рішення. Часто неоптимальні рішення щодо політики вигравали через загрозу “полювання на відьом” для посадових осіб», – представник регулятора.

Системна відповідь на регуляторне захоплення НБУ прийшла після Євромайдану. Менеджмент Нацбанку змінили, регулятор впровадив нову модель управління, де кожен член Ради відповідальний за один із шести підрозділів, а рішення колегіально приймають комітети, а не окремі особи. Регулятор отримав більшу незалежність, що створило кращі умови для боротьби з кризами. Були впроваджені регулярні стрес-тести кожного банку із новими вимогами щодо капіталізації і реструктуризацією кредитного портфелю там, де це необхідно. Після примусового розкриття усіх пов'язаних сторін у

¹¹ Таким є тлумачення НБУ, фактичний звіт так і не був опублікований.

<https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=62483489>.

¹² Сума активів банків, що були ліквідовані за процедурами Фонду гарантування. Їх кредитні портфелі були переведені на баланс Фонду, а депозити населення були виплачені із активів Фонду, що переважно забезпечені урядом та коштами платників податків.

показниках статистики сума кредитів пов'язаним сторонам зросла у понад десять разів, оскільки було розкрито справжню картину.

Трансформація НБУ створила сильну, але дуже ізольовану незалежну інституцію на тлі недієздатної і захопленої правової системи. Незважаючи на масове очищення банківської системи, ніхто з власників або менеджерів банків не потрапив у в'язницю ні за відмивання грошей, ні за шахрайство чи незаконні операції.

«Чи можна анулювати прогрес у системі банківського нагляду? – Так, звичайно. Дуже важко побудувати інституцію і дуже легко її зламати, якщо у тебе достатньо ресурсів і політичної волі», – керівник високого рівня Національного банку України.

2.3. РІВЕНЬ ВТРАТ У РАЗІ ДЕФОЛТУ

Коли йдеться про останню стадію оцінки кредитного ризику – перспективу врегулювання неплатоспроможності – виявляється, що можливості повернення проблемних кредитів надзвичайно обмежені. Корупція чи просто неспроможність під час розслідувань у прокуратурі та судовій системі – ці явища неодноразово називалися серйозною перешкодою у низці інтерв'ю, проведених для цього дослідження, а також на численних публічних заходах.

З моменту кризи 2014–15 років донині банкам в середньому вдавалося зібрати лише 5–15 центів на кожен долар номінальної вартості кредиту¹³. Ця цифра дуже далека від середнього світового коефіцієнту повернення у ~70%.¹⁴ Нещодавно Фонд гарантування вкладів фізичних осіб продав кілька великих пулів активів за ганебні 1–2 центи за долар номінальної вартості. Фонд гарантування вкладів та НБУ також нарікають на проблеми з розслідуванням фінансових злочинів: як було зазначено вище, із більше 5 000 справ, що розслідувалися в 2015–18 роках, лише кілька дійшли до судів.

«Коли корпоративний позичальник має можливість підкупити суддю, особливо щодо значної суми кредиту, він, безумовно, скористається шансом, адже це значно дешевше, ніж погашення боргу», – міжнародний експерт, колишній український чиновник високого рівня.

«Головна перешкода ефективного врегулювання – це, беззаперечно, суди. Банки просто не могли отримати свої застави, оскільки ця процедура блокується приватними інтересами на багатьох етапах. Корпоративні позичальники широко використовують лазівки та корупцію», – експерт Асоціації українських банків.

На Рисунку 8 показано взаємозв'язок між ефективністю правової системи та коефіцієнтами повернення непогашених кредитів. Є також свідчення про таку залежність у літературі: Симеон Дянков та ін. (2008)¹⁵ стверджує, що правова система та дохід на душу населення є найважливішими вирішальними факторами ефективності врегулювання неплатоспроможності в різних країнах.

¹³ Приблизно 10% – відповідно до оцінки «Ведення бізнесу» Світового банку; рівні 5–15% були визначені під час інтерв'ю як найбільш поширені для дефолтних кредитних портфелів різної якості. Однак достовірних офіційних статистичних даних про повернення кредитів немає.

¹⁴ https://www.researchpool.com/download/?report_id=1751185&show_pdf_data=true.

¹⁵ Simeon Djankov, Oliver Hart, Caralee McLiesh and Andrei Shleifer, «Debt enforcement around the world», *Journal of Political Economy*, 116(6), 2008, pp. 1105-1149.

Рисунок 8. Кореляція між коефіцієнтом повернення безнадійних позик та ефективністю правової системи (дані 2016 року)



Примітки: Червона точка – Україна (шкала у – коефіцієнт повернення кредитів, у центях на кожен долар, оцінка зроблена Doing Business; шкала х – пункт «Правова система та захист прав власності» у Індексі економічної свободи).

Джерела: Звіт «Ведення бізнесу» (англ. Doing Business), Індекс економічної свободи Інституту Фрейзера та розрахунки ЦЕС.

Наші результати показують, що, за інших рівних обставин, поліпшення правової системи та захисту прав власності на 1 бал (за шкалою від 0 до 10) збільшує коефіцієнт повернення кредитів на 0,67 процентного пункту. Збільшення ВВП на душу населення на 1000 дол. США (у цінах 2010 року) збільшує коефіцієнт відновлення на 0,74 процентного пункту. (Див. Додаток 1 із результатами моделі.)

Якщо підсумувати, проблема має щонайменше три виміри, які стейкхолдери згадували під час інтерв'ю: 1) корупція у формі підкупу або впливу на суди, поліцію, прокурорів та / або посадових осіб у державних органах, які відповідають за стягнення; 2) законодавчі лазівки, які дозволяють приймати неправомірні рішення; 3) недостатня спроможність судів та слідчих органів працювати над складними фінансовими справами.

Заходи у відповідь дотепер були дуже обмеженими: був прийнятий закон про захист прав кредиторів, а також закон про Антикорупційний суд. Але судова реформа загалом, так виглядає, зазнала невдачі – така думка розповсюджена серед українських незалежних експертів та представників громадянського суспільства. Якщо суди та правоохоронна система не запрацюють як треба, погані кредити й надалі будуть списуватися з дуже незначним поверненням, а суспільні втрати будуть величезними. Жодне рішення, сфокусоване суто на фінансовому аспекті, як, наприклад, окрема компанія з управління активами або «поганий» банк, не зможе вирішити цю системну проблему.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Глибокі проблеми фінансового сектору України, а саме великий обсяг поганих кредитів на балансах банків, вкрай низький рівень повернення кредитів та висока ймовірність дефолту для позик за вказівкою, які видавалися без належної оцінки ризиків, пов'язані зі слабким правовладдям. Корумпованість судових та слідчих органів, політичне втручання, захоплення регулятора та захоплення державних банків є якщо не сумною реальністю, то дуже вірогідними ризиками.

Щоб розв'язати проблему «поганих» боргів, зробити банківську систему більш стійкою та стимулювати стаке зростання країни, Україні необхідно зробити оздоровлення фінансового сектору одним із фокусів реформи системи правовладдя. Для цього команди із реформи фінансового сектору та реформи правоохоронних органів та судової системи мають працювати разом за цим компонентом.

Це реально зробити з допомогою іноземних партнерів. Участь ЄС у налагодженні правової системи може бути виправдана з двох основних причин. Перша – очікувана інтеграція фінансового ринку в майбутньому. Угода про асоціацію між Україною та ЄС дає чітку кінцеву мету: створення національного режиму та транскордонне надання фінансових послуг та доступу до ринків відповідно до стандартних принципів Світової організації торгівлі (СОТ) та Генеральної угоди про торгівлю послугами.¹⁶ Доки правовладдя в галузі буде залишатись під загрозою, ця проблема буде бар'єром для інтеграції. Друга причина – ЄС вже має фінансовий вплив на державні банки, які розподіляють кредити від іноземних інституцій та управляють проектами фінансової допомоги.

Ми вважаємо, що необхідно створити спеціальну міждисциплінарну групу, яка б включала фінансових та юридичних фахівців ЄС та України, з метою покращити правовладдя на благо розвитку фінансового сектору. Мають бути виконані три основні кроки:

- **Створено спеціальне судово-аналітичне бюро для фінансових злочинів.** Україні потрібно перейняти західні технології та практики у розслідуванні шахрайства та поверненні активів. Спеціальний слідчий орган для фінансових злочинів – детективно-аналітичне бюро може бути засноване за технічної підтримки ЄС для того, щоб взяти на себе слідчі повноваження поліції та служб безпеки, які нині неієздатні в боротьбі з фінансовими злочинами, банківським шахрайством та відмиванням грошей. Це бюро могло би співпрацювати з Європейською прокуратурою та Євроюстом. Дуже важливим ефектом таких реформ має бути зниження рівня втручання держави під час розслідувань, коли рішення щодо кого розслідування має провадитися ретельно, а кого жаліти стають політично та/або фінансово вмотивованими, особливо у великих фінансових справах.
- **Створити базу даних про випадки неплатоспроможності та фінансового шахрайства для підтримки судової експертизи.** ЄС може допомогти зміцнити інтелектуальну спроможність, незалежність та добросесність, надавши технічну допомогу для створення спеціальної бази даних. Ця база може зібрати достатню кількість фінансових справ Верховного Суду, які потім можуть вивчати інші судді, адвокати та прокурори. Вона може спеціалізуватися на даних про неплатоспроможність та фінансове шахрайство. Якщо база даних буде оприлюднена, на світло вийде корупція на високих рівнях, де фігурують парламентарі чи державні службовці. Існує альтернативна ідея відокремлення випадків фінансового шахрайства і передавання їх

¹⁶ https://www.ceps.eu/system/files/RLI_Ukraine2_Master.pdf.

спеціальним «фінансовим» суддям, але ми не розглядаємо її як життєздатну. Кількох суддів легше корумпувати, аніж усіх разом, а призначення суддів на справи є випадковим.

- **Впорядкувати врегулювання неплатоспроможності.** Законодавство та процедури врегулювання неплатоспроможності мають пройти перевірку на здоровий глузд і наявність лазівок на всіх стадіях та включаючи всі аспекти (оцінку майна, аудити та збори), в ідеалі – в рамках процесу адаптації законодавства до ЄС. Стоїть завдання впорядкувати процедуру банкрутства та усунути можливість конфлікту інтересів (коли, наприклад, позичальник через третіх осіб оцінює заставу або може вплинути на призначення конкретного ліквідатора). Потрібно сприяти збереженню компанії-позичальника як діючої за активної участі кредиторів або забезпечити швидке та ефективне правозастосування, коли є потреба реалізації застави, якщо компанія виводиться з ринку. Процедура ліквідації збанкрутілих банків також потребує налагодження та усунення лазівок. Це можна зробити або окремо, або в рамках загальної системи з врегулювання неплатоспроможності.

Як запобіжні заходи, що допоможуть зменшити розмір активів під ризиком, можна розглянути кілька кроків:

- **Забезпечити незалежність регулятора.** Захист незалежності, забезпечення добропорядності та зміцнення інституту Національного банку мають стати панівною ідеєю в Україні та постійною точкою уваги з боку ЄС. Прогрес (чи регрес) у цій сфері має ретельно контролюватися. Україна може перейняти найкращі практики ЄС щодо механізмів інформування про фінансове шахрайство (whistle-blowing).
- **Вдосконалити внутрішню процедуру «знай свого клієнта» та процедуру боротьби з відмиванням грошей у банках ЄС.** Відомі оприлюднені випадки допомоги з відмиванням активів з України з боку європейських банків. Корисними були б внутрішні заходи ЄС щодо посилення процедур «знай свого клієнта», боротьби з відмиванням грошей у банках і розробка механізмів повернення неправомірно отриманих коштів в Україну.
- **Підтримати реформу державних банків.** Державні банки, за можливості, мають бути приватизовані, проте шансів зробити це швидко – небагато. А поки, якнайшвидше, слід створити наглядові ради з незалежними директорами відповідно до принципів корпоративного управління ОЕСР. Проблему значної частки «поганих» кредитів у державних банках необхідно вирішити. Створення спеціальних підрозділів для внутрішніх розслідувань, що підпорядковуються безпосередньо наглядовим радам, може сприяти відновленню цих активів. Ми також вважаємо, що надання міноритарних часток в українських банках Європейському банку реконструкції та розвитку чи іншим інституціям, а також наявність їхніх директорів у радах банків допоможуть уникнути збитків у майбутньому і ефективніше вирішити проблеми непрацюючих кредитів.

ДОДАТОК 1. СТАТИСТИЧНИЙ АНАЛІЗ ЗАЛЕЖНОСТІ ПОВЕРНЕННЯ КРЕДИТІВ ВІД ПРАВОВЛАДДЯ ТА ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕННЯ

Щоб з'ясувати, чи підвищує рівень правовладдя коефіцієнт повернення кредитів, ми провели регресію з випадковими ефектами (*англ. random effect regression*) на останніх наявних панельних даних за 2011–2016 роки для 164 країн. Як проксі-показник правовладдя ми використовували індекс «Правова системи та захист прав власності» Індексу економічної свободи, що публікується Інститутом Фрейзера. До нього входять три виміри: права власності, добропорядність уряду та ефективність судочинства. Ми також включили ВВП на душу населення у реальних цінах у доларах США (2010) в регресію як контрольну змінну, оскільки більш багаті країни, як правило, мають кращий захист прав власності та верховенство права загалом.

Результати регресії

Коефіцієнти					
	Оцінка	Станд. похибка	t-статистика	Pr(> t)	
(Перетин з віссю y)	24,05600	1,84200	13,05950	< 2,2e-16	***
Система правосуддя та права власності	0,66522	0,23497	2,83110	0,004739	**
ВВП на душу населення (у цінах 2010)	0,00074	0,00006	11,89150	< 2,2e-16	***

Рівень стат. значущості: 0 '***' 0,001 '**' 0,01 '*' 0,05 '.' 0,1 ' ' 1					
R ²	0,15127				
Незбалансована панель: n = 164, T = 1-6, N = 941					

Джерела: розрахунки ЦЕС, що базуються на даних Індексу економічної свободи (Інститут Фрейзер), та Світового банку.

ДОДАТОК 2. ОПИС ЕКСПЕРТНИХ ІНТЕРВ'Ю

Для проекту протягом вересня-жовтня 2018 року по телефону та особисто було проведено 15 інтерв'ю з експертами з України та Європи. Експертами були високопосадовці з банківського сектору, у тому числі з державних банків, також з наукових кіл, регулятивних органів, міжнародних організацій, аналітичних центрів та фінансових консалтингових фірм. Кожне інтерв'ю тривало близько 30 хвилин і включало обговорення впливу корупції та ефективності правоохоронних заходів на банківський сектор, а також методів кількісної оцінки цих впливів.

Для обговорення пропонувалися такі питання:

- Чи бачите Ви вплив корупції та відсутності правовладдя на розвиток банківського сектору?
- Як би Ви описали основні канали цього впливу?
- Яким чином Ви б оцінили кількісно кожен тип впливу – який індикатор Ви б обрали?
- Якби Ви формували політику, як би Ви вирішували проблеми з правовладдям у банківській сфері?