

Е.А. Пехтерева

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ В РОССИИ

Финансовые институты, привлекающие депозиты, играют важную роль в современной экономике, являясь участниками системы платежей, выступая посредниками между теми, кто располагает свободными денежными средствами, и теми, кто нуждается в заемных ресурсах. Кроме того, они служат проводниками денежно-кредитной политики государства. Чувствительность банков к проблемам ликвидности и их высокая зависимость от уровня платежеспособности субъектов экономики обуславливают необходимость формирования в каждой стране системы обеспечения финансовой безопасности. Такая система обычно включает функции пруденциального регулирования и надзора за деятельностью банков, кредитора в последней инстанции, а также страхования депозитов.

В России система страхования банковских вкладов находится на начальном этапе своего развития, и ей еще только предстоит стать неотъемлемой частью банковской системы, но споры о ее будущем и роли в привлечении средств граждан в банки уже идут. По мнению экспертов, пока сложно сказать, поможет ли она в случае полноценного банковского кризиса или еще больше подорвет доверие населения не только к кредитным организациям, но и ко всему финансовому сектору.

Цели и задачи системы страхования депозитов: мировой опыт

Системы страхования депозитов существуют сегодня более чем в 70 странах мира. Первая национальная система страхования банковских депозитов, Федеральная корпорация страхования депозитов, была создана в США в 1933 г. в соответствии с Законом о банковской деятельности (21). Опыт США, накопленный в этой области за 70 лет, а также опыт других стран, считают эксперты, может быть в значительной степени востребован и применен в нашей стране.

Согласно директиве Европейского сообщества о системах гарантий по депозитам от 16 мая 1994 г. (94/19/ЕС), все страны, входящие в Сообщество, обязаны иметь систему страхования депозитов, предусматривающую выплату возмещения их владельцам в случае банкротства банка. Практически все развитые страны, за исключением Австралии и Новой Зеландии, создали у себя подобные системы. И процесс построения механизма защиты средств населения, размещаемых в банках, продолжается. В последнее десятилетие создали такие системы почти все страны Восточной Европы, включая страны Прибалтики (Литва — в 1996 г., Латвия и Эстония — в 1998 г.), Албанию (Закон «О страховании депозитов» принят 29 марта 2002 г.; с октября 2002 г. в Албании действует Агентство по страхованию депозитов) и Украину (Закон «О фонде гарантирования вкладов физических лиц» принят 20 сентября 2001 г.), а также азиатские страны: Казахстан (Казахстанский фонд гарантирования (страхования) вкладов физических лиц создан Национальным Банком Республики Казахстан в ноябре 1999 г.), Узбекистан (Закон «О гарантиях защиты вкладов граждан в банках» принят 5 апреля 2002 г.), Вьетнам (система страхования депозитов создана Декретом Правительства Социалистической Республики Вьетнам от 1 сентября 1999 г.). Идет подготовка к формированию национальных систем страхования депозитов в Китае, Монголии, Малайзии, Азербайджане, Киргизии, Таджикистане, Южно-Африканской Республике и ряде других государств. Это свидетельствует о том, что создание систем защиты сбережений населения все больше признается в мире как необходимый элемент

эффективной системы обеспечения финансовой безопасности и стабильности государств.

Распространение практики страхования депозитов в отдельных странах, а также финансовые кризисы конца 1980-х, а затем и конца 1990-х годов, когда правительства многих стран столкнулись с необходимостью решать проблемы многочисленных вкладчиков разорившихся банков, заставило международные финансовые организации начать изучение опыта функционирования систем страхования депозитов в разных странах мира. В исследованиях Всемирного банка и Международного валютного фонда была сделана попытка выявить и проанализировать факторы, влияющие на эффективность мер, принимаемых в различных странах в целях обеспечения защиты средств населения, находящихся в банках. В результате проведенного анализа были сформулированы так называемые «best practices» — наиболее предпочтительные принципы организации систем защиты депозитов. В то же время в ходе исследований выявилось большое многообразие путей и подходов, различие правовых и финансовых инструментов, используемых разными государствами для обеспечения стабильности своих банковских систем и поддержания доверия к банкам со стороны населения.

В 1999 г. министрами финансов и руководителями центральных банков стран «большой семерки» был образован Форум финансовой стабильности (Financial Stability Forum) с целью укрепления мировой финансовой системы через сотрудничество между различными национальными и международными организациями, занимающимися вопросами банковского надзора.

В марте 2000 г. Форум сформировал международную рабочую группу, которой было поручено подготовить рекомендации по созданию эффективных систем страхования депозитов. В результате проведенной группой работы по изучению существующих систем страхования депозитов такие рекомендации были подготовлены и 7 сентября 2001 г. одобрены Форумом. Рекомендации по созданию эффективных систем страхования депозитов касались следующих вопросов: концептуальные вопросы; процессы создания и функционирования систем страхования депозитов; структура и организация систем страхования депозитов; вопросы организации реструктуризации и ликвидации банков, выплаты страхового

возмещения, реализации активов несостоятельных банков и расчетов с кредиторами.

Признание важности защиты интересов кредиторов банков заставляет страны использовать различные механизмы, ограничивающие риски отдельных групп кредиторов. В ряде государств механизмы обеспечения защиты кредиторов – владельцев депозитов не формализованы, законодательство не определяет круг обязательств банков, подлежащих защите, предельный размер возмещения и форму удовлетворения требований к несостоятельным банкам. Более предпочтительным подходом является использование формализованных механизмов путем принятия соответствующих законов.

Важным моментом, который необходимо учитывать при построении системы обеспечения финансовой безопасности страны, является так называемая проблема «морального риска» (*moral hazard*). Она заключается в следующем: если владельцы депозитов и акционеры банков уверены, что они полностью защищены от угрозы несения убытков в случае банкротства банка, или в том, что их банку не дадут обанкротиться, они не будут заботиться о финансовом состоянии банков и осуществлять мониторинг их деятельности. У акционеров и руководителей отдельных банков может возникнуть соблазн направить привлеченные средства в рисковые операции, слабые банки будут использовать привлекаемые средства для покрытия своих убытков.

Системы страхования депозитов могут ограничивать влияние проблемы морального риска, устанавливая предельный размер возмещения по депозитам, исключая отдельные категории депозитов из числа страхуемых, выплачивая возмещения в определенной пропорции от величины депозита, устанавливая дифференциацию взносов, уплачиваемых банками-участниками, в зависимости от степени риска, связанного с деятельностью каждого конкретного банка.

Главной **целью** создания системы страхования депозитов, как уже отмечалось, является *содействие стабильности финансовой системы страны* путем снижения у владельцев застрахованных депозитов стимулов к их изъятию из банков из опасения потерять свои сбережения. Способность подобной системы предотвращать массовое изъятие средств из банков в значительной мере зависит от

круга страхуемых депозитов, уровня выплачиваемого возмещения и скорости его выплаты, а также от степени доверия к системе страхования депозитов в обществе.

Другой значимой целью создания национальной системы страхования депозитов является *защита наименее просвещенных в области финансов владельцев депозитов, размещающих в банках незначительные по размерам суммы*. В эту группу входят в первую очередь частные вкладчики. Страховщик депозитов, обеспечивая защиту средств вкладчиков, осуществляет мониторинг и комплексный анализ финансового состояния банка, что мелкий вкладчик делать не в состоянии. В то же время установление разумного размера возмещения заставляет владельцев более крупных депозитов, которые оказываются в определенной степени незастрахованными, следить за финансовым состоянием и поведением банков, тем самым дисциплинируя их и препятствуя поведению ими чрезмерно рискованных операций.

Следствием создания национальной системы страхования депозитов может стать создание системы, финансируемой за счет взносов банков, так называемой системы саморегулирования. По мнению многих специалистов, это позволит избежать или значительно сократить расходование государственных средств на проведение мероприятий по реструктуризации/ликвидации обанкротившихся банков.

Еще одна цель, достигаемая введением системы страхования депозитов, — это *создание равных конкурентных условий для банков, привлекающих депозиты*. Более конкурентная среда заставляет и мелкие, и крупные банки совершенствовать свои технологии управления рисками, работать более эффективно, тогда как при отсутствии системы защиты депозитов наиболее крупные банки и банки, которыми владеет государство, имеют больше возможностей привлекать средства вкладчиков и предприятий даже без наличия адекватных систем управления рисками. Это связано с убежденностью, что государство, скорее всего, не даст таким банкам обанкротиться, чтобы не спровоцировать системный финансовый кризис.

В числе других целей создания систем страхования депозитов можно назвать смягчение влияния банкротств банков на население, совершенствование банковского законодательства, пруденциального

регулирования и надзора, замещение неявной государственной гарантии четко регламентированной законами системой страхования с ограниченным пределом возмещения. Исходя из того, как выстраивается иерархия названных целей, возможны те или иные варианты организации функционирования системы страхования депозитов в каждой конкретной стране.

Цели и задачи, которые ставятся перед системой страхования депозитов при ее создании, определяют набор **функций и полномочий**, которыми наделяется орган, управляющий системой, — страховщик депозитов. Существующие сегодня в разных странах организации, на которые возложены функции по управлению системами страхования депозитов, имеют разный объем функций и полномочий.

Минимальный объем функций и полномочий имеют страховщики депозитов в системах «pay-box» — «платежная касса». Функции страховщика депозитов здесь ограничиваются выплатой возмещения по застрахованным депозитам при наступлении страхового случая. Полномочия, которыми наделяются подобные системы, включают обычно сбор календарных взносов с банков — участников системы, размещение накопленных средств и получение от банков необходимой для осуществления процесса выплат информации о депозитах. Недостатком таких систем является высокая степень зависимости страховщика депозитов от действий других органов, входящих в систему обеспечения финансовой безопасности, а также от действий органов или лиц, осуществляющих ликвидацию несостоятельных банков.

В целом ряде стран в обязанности страховщика депозитов вменена минимизация рисков, угрожающих страховому фонду. В этом случае страховщик депозитов обычно наделяется полномочиями по оценке финансового состояния банков-участников, допуску в систему и исключению из нее банков, угрожающих ее стабильности, инициированию проверки банков надзорным органом и т.п.

В некоторых государствах страховщики депозитов имеют право предоставлять финансовую поддержку проблемным банкам с целью их реструктуризации, участвуют в процессе ликвидации несостоятельных банков или сами выступают ликвидаторами банков, исходя из принципа минимизации убытков страхового фонда.

Некоторые страховщики депозитов могут выпускать специальные инструкции, обязательные для банков-участников, и

осуществлять по отношению к ним определенные меры принуждения.

Общий принцип для всех систем страхования — страховщик депозитов должен иметь все полномочия, которые ему необходимы для выполнения возложенных на него функций. Любой страховщик депозитов должен иметь право заключать контракты, устанавливать свои требования к банкам, своевременно получать достоверную информацию, необходимую для расчетов с владельцами застрахованных депозитов.

При создании системы страхования депозитов необходимо уделить серьезное внимание вопросам организации **информационного взаимодействия** между страховщиком депозитов и другими участниками системы обеспечения финансовой безопасности государства.

Основным источником информации о банках, необходимой страховщику депозитов, является надзорный орган. Это обуславливает важность обеспечения координации действий страховщика депозитов и надзорного органа по сбору информации от банков — участников системы, обмена информацией о финансовом состоянии и проблемах, возникающих у отдельных банков. Во всех случаях страховщику депозитов для планирования его потребностей в финансировании необходима специфическая информация о структуре депозитной базы банков, позволяющая оценивать объем застрахованных депозитов и иных обязательств банков. Важно предусмотреть возможность получения страховщиком депозитов необходимой информации от надзорного органа (для чего последний должен дополнить перечень отчетности, предоставляемой банками, необходимыми формами) либо предоставить ему самому право требовать и получать такую отчетность непосредственно от банков.

Если на страховщика депозитов возложена функция минимизации рисков, которым подвергается система, то он должен иметь доступ к достоверной текущей информации не только о состоянии отдельных банков, но и банковского сектора в целом. Он должен быть способен прогнозировать возникновение проблем у отдельных банков и адекватно реагировать на эти проблемы на ранней стадии их проявления. Страховщик депозитов также заинтересован в информации о состоянии и стоимости активов банков, о сроках их возможной реализации в рамках процедур

банкротства. От этого зависит поступление в страховой фонд средств при ликвидации банков, вкладчики которых получили возмещение от страховщика депозитов.

Как правило, членство в системе должно быть обязательным для всех финансовых институтов, которые работают с депозитами частных лиц. Широкое участие банков в системе позволяет обеспечить диверсификацию ее рисков и ресурсной базы, тем самым способствуя долговременной финансовой стабильности системы страхования депозитов. Системы с добровольным членством являются более восприимчивыми к кризисам и менее финансово устойчивыми, так как в них могут попасть не очень благополучные банки.

Что касается процедуры включения банков в число участников системы страхования депозитов, то здесь может быть два пути. При автоматическом включении банков в число участников создаваемой системы у страховщика депозитов уже на первоначальном этапе может возникнуть значительная потребность в финансовых ресурсах. Это негативно повлияет на процесс становления системы и ее финансовую устойчивость.

Если банки проходят процедуру допуска в систему, у страховщика депозитов появляется возможность контролировать уровень рисков, который он на себя принимает, через установление обоснованных и понятных критериев присоединения к системе. Такие критерии будут также содействовать повышению уровня соблюдения банками пруденциальных требований и стандартов.

Отношение к включению в систему небанковских финансовых институтов среди специалистов неоднозначно. В пользу распространения членства в системе страхования депозитов на небанковские финансовые институты приводятся следующие аргументы: это ограничивает уровень неоправданных конкурентных преимуществ небанковских финансовых институтов, предлагающих инструменты, аналогичные депозитным; повышает стабильность национальной финансовой системы, которая зависит не только от состояния банков; позволит распространить на небанковские институты действие норм пруденциального регулирования и надзора. Аргументами, которые приводятся против включения небанковских финансовых институтов в систему страхования депозитов, служит то, что они не имеют определяющего значения для стабильности

национальной финансовой системы, по отношению к ним должны применяться другие пруденциальные нормы, и зачастую их деятельность регулируется и контролируется различными надзорными органами.

Отдельным вопросом является проблема включения в систему банков, находящихся в собственности государства. Такие банки обычно пользуются преимуществом, имея скрытую или полную государственную гарантию. В большинстве стран в целях обеспечения выравнивания конкурентных условий на рынке банковских услуг, распространения на государственные банки общих пруденциальных требований, а также в целях диверсификации рисков страховщика депозитов и расширения базы его финансирования такие банки включаются в единую систему страхования депозитов.

При создании системы страхования депозитов необходимо определить, какие именно депозиты предполагается обеспечивать страховой защитой. Во многих странах из числа страхуемых исключаются депозиты лиц и организаций, имеющих возможность получать информацию о финансовом состоянии банка. К числу таких лиц и организаций относятся банки, государственные органы, инвестиционные, аудиторские компании, а также члены советов директоров и руководители банков. Как правило, не страхуются депозиты на предъявителя из-за сложности установления их владельца и обеспечения соблюдения установленных лимитов возмещения, не страхуются также депозиты с чрезмерно высокими процентными ставками.

Обычно предельный размер возмещения устанавливается в расчете на одного владельца депозита, а не по каждому из размещенных депозитов. Такой подход более справедлив, так как позволяет соблюсти принцип ограниченного по размеру возмещения, но для страховщика депозитов он создает определенные сложности, поскольку требует выявления и суммирования остатков по всем депозитным счетам, принадлежащим одному лицу.

Одним из способов, позволяющим сохранить действие факторов рыночной дисциплины, а также в определенной степени сократить затраты страховщика депозитов, является так называемое пропорциональное страхование, при котором возмещению подлежит не весь депозит, а определенная процентная доля от его суммы. Это

стимулирует владельцев депозитов более взвешенно выбирать банк и осуществлять мониторинг его деятельности. Однако такой подход не всегда оправдан в отношении владельцев мелких депозитов и может привести к отказу значительной части населения от хранения своих средств в банках. Для того чтобы ослабить негативный эффект, присущий пропорциональному страхованию, рекомендуется применять его не ко всем депозитам, а начиная с определенной суммы, с тем чтобы обеспечить полную защиту владельцев мелких депозитов и в то же время стимулировать владельцев более крупных депозитов к отслеживанию финансового состояния банков.

При установлении лимита страхового возмещения важным является вопрос его корректировки в связи с инфляцией и динамикой реальных доходов населения. Фиксация лимита возмещения демонстрирует населению уровень защиты депозитов, но в странах с высокой инфляцией может привести к тому, что система страхования депозитов не будет в полной мере способствовать защите вкладов. В связи с этим рекомендуется индексировать лимит страхового возмещения, для чего должны быть определены параметры периодичности и размеров производимых корректировок. Однако слишком частые корректировки или изменение лимита возмещения на незначительные суммы могут запутать население.

При определении круга подлежащих защите депозитов необходимо также выработать четкую позицию в отношении депозитов в иностранных валютах. Их включение в число страхуемых зависит от того, насколько широко в стране используется иностранная валюта. Если система страхования обеспечивает страховую защиту депозитов, размещенных в иностранной валюте, необходимо решить, в какой валюте будет выплачиваться страховое возмещение. Если оно выплачивается в национальной валюте, то должны быть четко определены правила в отношении даты, на которую будет фиксироваться обменный курс, используемый для расчета суммы возмещения (21).

Многие рекомендации Форума, а также опыт, накопленный с момента создания Федеральной корпорации страхования депозитов в США были применены при создании системы страхования вкладов в России.

Проблемы создания системы страхования вкладов в России

Федеральный Закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» № 177-ФЗ от 23 декабря 2003 г. (далее — Закон № 177-ФЗ) устанавливает правовые, финансовые и организационные основы функционирования системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках РФ, компетенцию, порядок образования и деятельности Агентства по страхованию вкладов (АСВ), организации, осуществляющей функции по обязательному страхованию вкладов, порядок выплаты возмещения по вкладам, регулирует отношения между банками, АСВ, Центральным банком России (ЦБР) и органами исполнительной власти РФ в сфере отношений по обязательному страхованию вкладов физических лиц в банках.

Этот закон символизирует серьезный прогресс в деле цивилизованного становления в России банковского дела. Такое мнение высказал в беседе с корреспондентом информационного агентства «ФК-Новости» заместитель председателя Комитета по кредитным организациям и финансовым рынкам Государственной Думы РФ П. Медведев. По его словам, благодаря этому закону россияне впервые с момента зарождения в стране коммерческих банков получили правовые гарантии сохранения своих вкладов в кредитных организациях любого уровня и ранга. Последствия экономической реформы 1992 г. и кризиса 1998 г. больше им не грозят. И даже в случае непредсказуемой ситуации, возникшей в 2004 г. с Сибирским банком, у которого ЦБР отозвал лицензию за нарушение закона об отмывании преступных доходов, возврат вкладов гарантирован (9).

Основными целями принятого Закона являются защита прав и законных интересов вкладчиков российских банков, укрепление доверия к банковской системе и стимулирование привлечения сбережений населения в отечественную банковскую систему.

Участниками системы страхования вкладов являются: вкладчики; банки (страхователи); АСВ (страховщик) и ЦБР.

В соответствии с Законом страхуются вклады, т.е. денежные средства в рублях или иностранной валюте, размещаемые физическими лицами в банке на территории России на основании договора банковского вклада или договора банковского счета, включая капитализированные проценты на сумму вклада.

Не подлежат страхованию денежные средства:

1) размещенные на банковских счетах физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, если эти счета открыты в связи с указанной деятельностью;

2) в виде банковских вкладов на предъявителя;

3) переданные физическими лицами банкам в доверительное управление;

4) размещенные во вклады в филиалах российских банков, находящихся за пределами территории России.

Вклады страхуются *автоматически*, что не требует заключения специального договора.

Участие в системе страхования вкладов в соответствии с законом является *обязательным* для всех банков, привлекающих во вклады денежные средства физических лиц и открывающих и ведущих им банковские счета. Обязательная система страхования вкладов обеспечивает равную защиту вкладчиков и формирует одинаковые конкурентные условия для всех банков, в том числе и принадлежащих государству.

Банк считается участником системы страхования вкладов со дня, когда АСВ его вносит в специальный реестр, до дня снятия его с учета в системе страхования вкладов.

Банки – участники системы страхования обязаны:

1) уплачивать страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов;

2) предоставлять вкладчикам информацию о своем участии в системе страхования вкладов, о порядке и размерах получения возмещения по вкладам;

3) вести учет своих обязательств перед вкладчиками, позволяющий сформировать на любой день реестр этих обязательств.

Вкладчики имеют право получать возмещение по вкладам в банке, в отношении которого наступил так называемый страховой случай, т.е.66 одно из следующих обстоятельств: отзыв (аннулирование) у банка лицензии Банка России на осуществление банковских операций, введение Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов банка.

В целях обеспечения функционирования системы страхования вкладов было создано *Агентство по страхованию вкладов* (29 января

2004 г. оно прошло государственную регистрацию), которое является государственной корпорацией.

Действуя в интересах вкладчиков, АСВ:

- 1) организует учет (ведет реестр) банков;
- 2) осуществляет сбор страховых взносов и контроль за их поступлением в фонд обязательного страхования вкладов;
- 3) осуществляет мероприятия по учету требований вкладчиков к банку и выплате им возмещения по вкладам;
- 4) имеет право обращаться в Банк России с предложением о применении к банкам, нарушившим требования закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», соответствующих мер ответственности;
- 5) размещает и (или) инвестирует временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов;
- 6) определяет порядок расчета страховых взносов (ст. 15 Закона № 177-ФЗ).

Имущество Агентства формируется за счет имущественного взноса от государства, страховых взносов, а также за счет доходов, получаемых Агентством от размещения денежных средств, выпуска эмиссионных ценных бумаг и других законных поступлений (ст. 16 Закона № 177-ФЗ).

Высшим органом управления Агентства является совет директоров. В совет директоров АСВ входят 13 членов — семь представителей Правительства РФ, пять представителей ЦБР и генеральный директор Агентства.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и ЦБР не имеют права вмешиваться в деятельность Агентства по реализации законодательно закрепленных за ним функций и полномочий.

Агентство и ЦБР координируют свою деятельность и информируют друг друга по вопросам осуществления мероприятий по страхованию вкладов.

В целях информационного обеспечения функционирования системы страхования вкладов ЦБР направляет в АСВ отчетность банков и иную необходимую информацию.

ЦБР информирует Агентство:

1) о выдаче банку разрешения на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и на открытие и ведение им банковских счетов;

2) о принятии решения о проведении проверки банка по предложению Агентства;

3) о наложении запрета (ограничения) на привлечение банком вкладов граждан, назначении временной администрации по управлению кредитной организацией, об отзыве (аннулировании), а также о замене лицензии ЦБР;

4) о реорганизации банка;

5) о введении моратория на удовлетворение требований кредиторов банка.

Агентство, в свою очередь, информирует ЦБР о внесении банка в реестр участников системы страхования вкладов и об исключении банка из указанного реестра; об изменении ставки страховых взносов.

Банк снимается Агентством с учета в системе страхования вкладов в случае:

1) отзыва (аннулирования) лицензии ЦБР и завершения Агентством процедуры выплаты возмещения по вкладам;

2) прекращения права на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и на открытие и ведение банковских счетов физических лиц в связи с заменой лицензии ЦБР и исполнения банком своих обязательств перед вкладчиками;

3) прекращения деятельности банка в связи с его реорганизацией.

Банк при этом обязан уведомить всех вкладчиков о своем выходе из системы страхования вкладов (ст. 28 Закона № 177-ФЗ).

27 ноября 2004 г. вступили в силу поправки к закону «О банкротстве кредитных организаций» (Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций” и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации») (2), в соответствии с которыми конкурсное управление обанкротившихся банков также перешло к Агентству по страхованию вкладов. Таким образом, в процедуре банкротства появилась новая фигура — юридическое лицо, наделенное функциями конкурсного управляющего. Полномочия АСВ будут распространяться на банки-

банкроты, работающие с деньгами населения, независимо от того, стали они участниками системы страхования вкладов или нет. Раньше эти функции выполняли физические лица — частные предприниматели. Фактически АСВ станет монополистом на рынке конкурсных управляющих, однако при этом Агентство будет выполнять общественно значимую функцию. Такой подход представляется вполне логичным, так как АСВ уже наделено функциями расчета с вкладчиками обанкротившихся банков еще до начала процедур банкротства.

Законодатели, вводя фигуру юридического лица в качестве корпоративного управляющего, полагают, что так задача сохранности имущества должника будет выполнена более эффективно. До этого, для физического лица, осуществляющего конкурсное управление, основной целью было получение прибыли, а не защита интересов кредитора. АСВ — организация некоммерческая, по закону вознаграждения за свои услуги она не получает. Также, в отличие от физических лиц, которые выполняют функции конкурсных управляющих время от времени, сотрудники АСВ будут заниматься этим на профессиональной основе, отработывая механизмы и методики. Это позволит значительно снизить расходы из конкурсной массы, имущества обанкротившегося банка, подлежащего распределению между кредиторами. До этого из конкурсной массы тратились значительные средства на ликвидационные процедуры. В качестве примера можно привести Агропромбанк, расходы на ликвидацию которого в 4 раза превысили сумму, выплаченную кредиторам. Кроме того, частные конкурсные управляющие нередко попадали под влияние акционеров банка или крупных кредиторов и начинали действовать в их интересах. У АСВ есть возможность противостоять такому влиянию и действовать в интересах всех кредиторов.

Корпоративный конкурсный управляющий имеет также возможность оспаривать сомнительные сделки, которые являются основным инструментом для вывода активов обанкротившегося банка (16). Банкротство банков, в отличие от банкротства других предприятий, всегда имеет обвальный, практически необратимый характер. Активы в таких случаях тают прямо на глазах. Именно в такие моменты и проявляется особая уязвимость имущества банка, на которое посягают недобросовестные менеджеры, действуя в ущерб

тысячам кредиторов, большую часть которых составляют рядовые граждане. Поэтому законодательство о банкротстве кредитных организаций должно быть нацелено на как можно более раннее начало ликвидационных процедур и максимальное сокращение сроков их проведения. Промедление ведет к «размыванию» имущества банка, за счет которого кредиторы могут получить хотя бы часть причитающихся им средств.

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций” и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» как раз преследует две цели: ускорение процедуры банкротства и обеспечение прозрачности действий конкурсного управляющего, повышение уровня ответственности за его действия (4).

Вкладчик или его представитель вправе обратиться в АСВ с требованием о выплате возмещения по вкладам со дня наступления страхового случая до дня завершения конкурсного производства, а при введении Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов — до дня окончания действия моратория.

При обращении в АСВ с требованием о выплате возмещения по вкладам вкладчик представляет заявление по форме, определенной АСВ, и документы, удостоверяющие его личность.

В соответствии с Федеральным законом «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» предел страхового возмещения установлен в размере 100 тыс. руб. Возмещение по вкладам выплачивается вкладчику в размере 100% суммы вкладов в банке. Если вкладчик в одном банке имеет несколько вкладов, суммарный размер которых превышает 100 тыс. руб., возмещение выплачивается по каждому из вкладов пропорционально их размерам. Если вкладчик имел вклады в нескольких банках, то размер страхового возмещения исчисляется в отношении каждого банка отдельно. По вкладу в иностранной валюте сумма возмещения рассчитывается в рублях по курсу ЦБР, установленному на день наступления страхового случая.

Если банк выступал по отношению к вкладчику также в качестве кредитора, размер возмещения по вкладам определяется исходя из разницы между суммой обязательств банка перед

вкладчиком и суммой встречных требований данного банка к вкладчику, возникших до дня наступления страхового случая.

Эта сумма — 100 тыс. руб. — вполне адекватна тому уровню экономического развития, на котором сейчас находится Россия. Эксперты МВФ уже давно рассчитали, что размер страховой защиты должен быть на уровне одной-двух долей ВВП на душу населения. Указанный размер возмещения составил 1,1 доли произведенного в 2003 г. ВВП на душу населения (соответствующее значение за 2002 г. равнялось 1,34). При подготовке закона о страховании использовались данные за 2002 г., и тогда сумма в 100 тыс. руб. была вполне соразмерна доли страховой защиты в ВВП на душу населения (10).

100 тыс. руб. является минимальной границей, которая защищает интересы массового вкладчика. Через два-три года в правительство могут быть внесены предложения об увеличении размера выплат страхового возмещения. Для этого необходимо будет изучить статистику, структуру застрахованных вкладов в последующие годы, рост ВВП и денежных доходов населения.

Достаточный страховой капитал позволит поднять потолок гарантированных выплат с нынешних 100 тыс. руб. вначале, возможно, до 150, а затем и до 200 тыс. В США, например, начинали с 2,5 тыс. долл. Сейчас потолок американской системы страхования вкладов — 100 тыс. В Конгрессе США между тем обсуждается проект закона об увеличении его до 200 тыс. долл. Видимо, по такой же логике будет развиваться и российская система страхования банковских вкладов населения страны, считает П. Медведев (9).

Сумма вклада, не попавшая под госгарантии, будет возвращена клиенту после формирования конкурсной массы. Конкурсный управляющий обязан продать активы банка и из полученных средств (конкурсной массы) погасить задолженность перед вкладчиками. По оценкам ЦБР, из конкурсной массы сейчас погашается только около 8% всех обязательств банка. Вкладчики являются кредиторами первой очереди, то есть сначала удовлетворяются их требования. Анализ ЦБР свидетельствует о том, что с частными клиентами в большинстве случаев расплачиваются в полном объеме. Проблема в том, что этот процесс может затянуться на несколько месяцев, а то и лет. Так, до сих пор идет выплата средств вкладчикам «Инкомбанка», лицензия у которого отозвана еще в 1998 г. Принятые поправки в

Закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», согласно которым конкурсным управляющим, занимающимся банкротством банка, назначается АСВ, по мнению А. Турбанова, генерального директора Агентства, будут способствовать тому, чтобы процедура расчета с вкладчиками занимала не более года (18).

АСВ в течение семи дней со дня получения из банка, в отношении которого наступил страховой случай, реестра обязательств банка перед вкладчиками направляет в этот банк, а также для опубликования в «Вестник Банка России» и печатный орган по месторасположению этого банка сообщение о месте, времени, форме и порядке приема заявлений вкладчиков о выплате возмещения по вкладам.

Выплата возмещения по вкладам производится АСВ в течение трех дней со дня представления вкладчиком соответствующих документов, но не ранее 14 дней со дня наступления страхового случая.

Прием от вкладчиков заявлений о выплате возмещения по вкладам, а также выплата возмещения по вкладам могут осуществляться АСВ через **банки-агенты**, действующие от его имени и за его счет.

Советом директоров Агентства утверждено Положение о порядке конкурсного отбора банков-агентов по выплате возмещения по вкладам. Данное положение было согласовано с Федеральной антимонопольной службой и прошло обсуждение с банковскими ассоциациями в рамках заключенных соглашений о взаимодействии.

Указанный порядок предусматривает, что партнерами Агентства, обеспечивающими процесс выплат страхового возмещения вкладчикам, могут стать банки, являющиеся участниками системы страхования вкладов, имеющие опыт работы по привлечению частных вкладов не менее 3 лет, выполняющие установленные ЦБР требования по обязательным нормативам и не имеющие задолженности по обязательным платежам. Кроме того, банки должны иметь размер собственных средств не менее 1 млрд. руб. и не менее 10 структурных подразделений, расположенных на территории Российской Федерации, либо иметь размер собственных средств не менее 10% совокупного объема собственных средств банков, зарегистрированных в одном субъекте Российской Федерации, и объем привлеченных частных вкладов не менее 10% общего объема

аналогичного показателя банков, зарегистрированных в одном субъекте Российской Федерации.

Таким образом, Агентство намерено сформировать систему банков-агентов, опирающуюся на сетевые банки федерального уровня, а также на банки, действующие преимущественно на территории одного региона. Это позволяет создать надежную, гибкую и оперативно действующую систему выплат. Данным требованиям в настоящее время соответствуют, по предварительным оценкам, около 150 банков. Специалисты АСВ, однако, считают, что оптимальное распределение банков-агентов – весьма непростая задача. Но ни один банк сегодня, кроме Сбербанка, не в состоянии охватить все пункты выплат вкладчикам (10).

Утверждена предельная величина нормы компенсационных расходов банков-агентов, которая будет составлять не более 1,5% суммы страхового возмещения, выплаченного через банк-агент. Что касается средств для выплат вкладчикам, то конструкция договора может быть такова, что эти средства агенты будут получать траншами, а вознаграждение – по итогам выплат.

Предполагается, что аккредитация банков-агентов начнется после вступления основного числа банков в систему страхования вкладов. В конкурсную комиссию для обеспечения общественного контроля за ходом аккредитации планируется включить, в частности, представителей банковского сообщества (16, с. 8–9).

После выплаты АСВ возмещения по вкладам уполномоченный орган принимает меры по взысканию с банка сумм, выплаченных по обязательствам банка. Сумма взысканной задолженности подлежит зачислению в фонд обязательного страхования вкладов.

АСВ при этом может предоставить банку, вкладчикам которого были осуществлены выплаты возмещения по вкладам, отсрочку или рассрочку погашения задолженности. Отсрочка погашения задолженности может быть предоставлена на срок до шести месяцев с единовременной уплатой суммы задолженности. Рассрочка погашения задолженности может быть предоставлена на срок до года с поэтапной уплатой суммы задолженности. На сумму задолженности начисляются проценты исходя из ставки, равной 0,5 ставки рефинансирования ЦБР, действовавшей в период отсрочки или рассрочки погашения задолженности.

Финансовую основу системы страхования вкладов составляет Фонд обязательного страхования вкладов, который представляет собой совокупность денежных средств и иного имущества, которые формируются и используются в соответствии с рассматриваемым законом (ст. 33 Закона № 177-ФЗ).

Фонд обязательного страхования вкладов принадлежит АСВ, его средства учитываются на специально открываемом счете Агентства в ЦБР. На этот фонд не может быть обращено взыскание по обязательствам Российской Федерации и ее субъектов, за исключением случаев, когда обязательства Агентства возникли в связи с неисполнением им обязанностей по выплате возмещения по вкладам.

Фонд обязательного страхования вкладов формируется за счет:

1) страховых взносов, уплачиваемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) пеней за несвоевременную и (или) неполную уплату страховых взносов;

3) денежных средств и иного имущества, которые получены АСВ от банков в компенсацию за выплаты возмещения по вкладам;

4) средств федерального бюджета в случаях, предусмотренных законом;

5) доходов от размещения и (или) инвестирования временно свободных денежных средств фонда обязательного страхования вкладов;

6) первоначального имущественного взноса;

7) других доходов, не запрещенных законодательством Российской Федерации (ст. 34 Закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»).

Фонд страхования будет формироваться и расти исключительно за счет ежеквартальных отчислений банков в размере 0,15% от средней величины вклада. Это очень высокая ставка. Со временем, когда Фонд страхования АСВ накопит достаточный капитал, она будет уменьшена до 0,10 и даже менее того.

Ставка страховых взносов и порядок исчисления расчетной базы устанавливается советом директоров Агентства. Страховые взносы едины для всех банков и подлежат уплате банком со дня внесения банка в реестр банков и до дня отзыва (аннулирования)

лицензии Банка России или до дня исключения банка из реестра банков (ст. 35 Закона № 177-ФЗ).

Введение Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов банка приостанавливает обязанность банка уплачивать страховые взносы на время действия указанного моратория (ст. 36 Закона № 177-ФЗ).

Уплата страховых взносов автоматически приостанавливается банками, если сумма денежных средств фонда обязательного страхования вкладов, включая денежные средства, инвестированные Агентством, превысит 10% общей суммы вкладов в банках, и уплата взносов автоматически возобновляется банками, когда эта сумма составит менее 10% суммы вкладов в банках.

Надзор за банками и их деятельностью осуществляет ЦБР. АСВ будет проверять полноту и своевременность внесения взносов в фонд страхования вкладов. Если банк ошибется в своих расчетах и недоплатит, то он по закону обязан доплатить недостающую сумму и пени за каждый день просрочки с учетом ставки рефинансирования. О повторных нарушениях АСВ будет информировать ЦБР. Если нежелание платить превратится в систему, Агентство будет ходатайствовать об отзыве у банка лицензии (ст. 37 Закона № 177-ФЗ).

Временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов могут быть размещены и (или) инвестированы:

- 1) в государственные ценные бумаги РФ и ее субъектов;
- 2) в облигации и акции российских эмитентов;
- 3) в паи (акции, доли) индексных инвестиционных фондов, размещающих денежные средства в государственные ценные бумаги иностранных государств, облигации и акции иных иностранных эмитентов;
- 4) в ипотечные ценные бумаги;
- 5) в ценные бумаги государств, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития;
- 6) в депозиты и ценные бумаги Банка России.

Размещение временно свободных денежных средств фонда обязательного страхования вкладов в ценные бумаги разрешается только:

- 1) если они обращаются на рынке ценных бумаг или специально выпущены Правительством РФ для размещения денежных средств институциональных инвесторов;

2) если они обращаются на организованном рынке ценных бумаг и отвечают критериям, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по согласованию с Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг.

Использование срочных сделок (покупка опционов на ценные бумаги, заключение фьючерсных и форвардных контрактов) допускается исключительно в целях страхования (хеджирования) рисков в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации (ст. 38 Закона № 177-ФЗ).

Таким образом, Закон о страховании вкладов четко регламентирует, в какие финансовые инструменты АСВ может вкладывать средства. Пока АСВ размещает средства лишь в государственные ценные бумаги (бумаги федерального займа и еврооблигации). Доходность вложений Агентства в настоящее время составляет 8% годовых. Пока у АСВ нет возможности размещать средства фонда в облигации Банка России. Закон о страховании вкладов ему это разрешает, а закон о ЦБР не разрешает Банку России продавать свои облигации никому, кроме кредитных организаций. Это техническое расхождение, которое, как надеются специалисты, будет устранено в ближайшее время (18).

Финансовая устойчивость системы страхования вкладов обеспечивается имуществом АСВ и средствами федерального бюджета.

Имущественный взнос Российской Федерации в имущество Агентства осуществляется путем передачи ему государственной корпорацией «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» 3,5 млрд. руб. Из указанной суммы 2,5 млрд. руб. направляется в фонд обязательного страхования вкладов и 1 млрд. руб. — для формирования источников расходов Агентства на проведение мероприятий, предусмотренных законом о страховании (ст. 50 Закона № 177-ФЗ).

В начале 2005 г. объем фонда возрастет до 5 млрд. руб. По расчетам специалистов, ежегодно в фонд будет поступать 7–8 млрд. руб. Это позволит АСВ за 5–7 лет сформировать «подушку безопасности» в размере 40–60 млрд. руб. При таком объеме средств вкладчики банков гарантированно застрахованы от каких-либо неожиданностей (18).

По имеющимся оценкам, 5 млрд. руб. возможных выплат соответствуют 20 млрд. руб. балансовых обязательств банка перед вкладчиками, поэтому текущих средств у фонда в случае необходимости хватит. Однако предусмотрен и механизм экстренной финансовой помощи из федерального бюджета. Для обеспечения финансовой устойчивости системы страхования вкладов Правительство РФ может выдавать АСВ беспроцентные бюджетные ссуды, если рассчитанный правлением Агентства дефицит фонда обязательного страхования вкладов составит не более 1 млрд. руб. Если дефицит фонда превысит 1 млрд. руб. и при невозможности выделения указанных средств, Правительство РФ в рамках своих полномочий вносит в Государственную Думу предложение о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на соответствующий год.

Этот механизм, наверное, будет опробован при подготовке бюджета в 2006 г. На 2005 финансовый год не планировалось никаких «закладок» в федеральный бюджет, потому что все банки недавно прошли проверку ЦБР. Специалисты считают, что вероятность страховых случаев для банков, только вошедших в систему страхования вкладов, сведена к нулю. Но в бюджете 2006 г. АСВ по закону обязано будет представить в правительство свои предложения о способах возможного покрытия дефицита фонда. Это вовсе не значит, что он будет, просто целесообразна выверенная конструкция, как действовать в кризисной ситуации, не перекраивая на ходу бюджет. Такая ясность будет также способствовать и укреплению доверия к банковскому сектору (10).

В целях восстановления фонда обязательного страхования вкладов совет директоров Агентства может повысить ставку страховых взносов до 0,3%, но не более чем на два расчетных периода в течение 18 месяцев (ст. 41 Закона № 177-ФЗ).

Контроль за функционированием системы страхования вкладов осуществляется Правительством Российской Федерации и Банком России путем участия их представителей в органах управления Агентством (ст. 42 Закона № 177-ФЗ).

Банк, имеющий разрешение ЦБР на работу с вкладами физических лиц на день вступления в силу закона о страховании, признается удовлетворяющим требованиям к участию в системе страхования вкладов, если:

1) учет и отчетность банка признаются Банком России достоверными;

2) банк выполняет обязательные нормативы, установленные Банком России;

3) финансовая устойчивость банка признается Банком России достаточной.

Учет и отчетность банка признаются ЦБР достоверными, если учет и отчетность банка соответствуют федеральным законам, нормам и правилам, а возможные недостатки или ошибки в состоянии учета или отчетности банка не влияют существенным образом на оценку его финансовой устойчивости.

Для оценки финансовой устойчивости банка применяются следующие группы показателей:

1) оценки капитала, включая показатели оценки достаточности и качества капитала;

2) оценки активов, включая показатели качества задолженности по ссудам и иным активам, размера резервов на потери по ссудам и иным активам, степени концентрации рисков по активам, включая величину кредитных рисков на акционеров (участников) и инсайдеров;

3) оценки качества управления банком, его операциями и рисками, включая показатели прозрачности структуры собственности, организации системы управления рисками, в том числе контроля за величиной валютной позиции, службы внутреннего контроля, в том числе системы противодействия легализации незаконных доходов и финансированию терроризма;

4) оценки доходности, включая показатели рентабельности активов и капитала, структуры доходов и расходов, доходности отдельных видов операций и банка в целом;

5) оценки ликвидности, включая показатели ликвидности активов, ликвидности и структуры обязательств, общей ликвидности банка, риска на крупных кредиторов и вкладчиков (ст. 44 Закона № 177-ФЗ).

Банк, имеющий разрешение ЦБР на день вступления в силу закона о страховании, принявший решение об участии в системе страхования вкладов, имеет право в течение шести месяцев со дня вступления в силу этого закона представить в ЦБР ходатайство о

вынесении Банком России заключения о соответствии банка требованиям к участию в системе страхования вкладов.

Банк России выносит заключение в срок не позднее девяти месяцев со дня поступления в Банк России ходатайства банка и не позднее 15 месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона (ст. 45 Закона № 177-ФЗ).

Рассмотрение Банком России ходатайства состоит из следующих этапов:

1) предварительного анализа соответствия банка требованиям к участию в системе страхования вкладов;

2) тематической инспекционной проверки для оценки достоверности учета и отчетности, а также установления фактов, которые связаны с определением соответствия банка требованиям к участию в системе страхования вкладов и которые невозможно получить методами дистанционного надзора;

3) заключительного анализа результатов, включающего расчет значений всех критериев;

4) вынесения положительного или отрицательного заключения.

Вынесение заключения осуществляется Комитетом банковского надзора Банка России. В случае отрицательного заключения банк вправе после устранения выявленных несоответствий подать в ЦБР повторное ходатайство, за исключением случаев, когда имеются основания для отзыва у банка лицензии.

Повторное ходатайство подается банком в срок, не превышающий 16 месяцев со дня вступления в силу закона о страховании.

Рассмотрение ЦБР повторного ходатайства и вынесение по нему заключения должно быть завершено в срок, не превышающий 21 месяца со дня вступления в силу Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

Представление банком ходатайства в ЦБР более двух раз не допускается (ст. 45 Закона № 177-ФЗ).

Банк может быть исключен из системы страхования по трем причинам. Причина первая — реорганизация банка. Предположим, банк «А» объединяется с банком «В» и после присоединения прекращает свою деятельность как юридическое лицо. В этом случае АСВ исключает банк из своего реестра. Банк «В» становится его

правопреемником и будет отвечать по обязательствам перед вкладчиками поглощенного банка. Так что вклады банка «А» по-прежнему останутся застрахованными. Причина вторая — добровольный отказ банка от работы с частными вкладчиками. В таком случае он получает новую лицензию, которая не дает ему право в дальнейшем привлекать средства от населения. Но при этом банк остается участником системы страхования вкладов до того времени, пока до конца не погасит своих обязательств перед вкладчиками. Наконец, АСВ может исключить банк из системы страхования в связи с отзывом у него лицензии. После того как банк признается банкротом, АСВ начинает расплачиваться с вкладчиками. После удовлетворения требований частных клиентов банк исключается из системы страхования вкладов (18).

Считается, что банк отказывается от участия в системе страхования вкладов в случае:

1) непредставления банком ходатайства в Банк России в течение шести месяцев со дня вступления в силу закона о страховании;

2) направления банком в Банк России заявления об отказе от привлечения во вклады денежных средств физических лиц, открытия и ведения банковских счетов физических лиц.

В отношении банков, отказавшихся от участия в системе страхования вкладов, Банк России по истечении 21 месяца со дня вступления в силу закона о страховании обязан ввести запрет на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие им банковских счетов (ст. 46 Закона № 177-ФЗ).

Банки, включенные в реестр АСВ, обязаны соответствовать требованиям к участию в системе страхования вкладов. Надзор за этим осуществляет Банк России. Если выясняется, что какой-либо банк не соответствует нужным требованиям в течение трех месяцев подряд, Банк России вводит этому банку запрет на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие им банковских счетов.

Банк, отказавшийся от участия в системе страхования вкладов, имеет право ходатайствовать о выдаче разрешения ЦБР или снятии запрета на привлечение во вклады денежных средств и открытие банковских счетов физических лиц не ранее чем через два года после вступления в силу рассматриваемого закона.

Банк, исключенный из системы страхования вкладов, имеет право вновь ходатайствовать о выдаче разрешения Банка России или снятии запрета на привлечение во вклады денежных средств и открытие банковских счетов физических лиц не ранее чем через два года после лишения его права работать со вкладами (ст. 48 Закона № 177-ФЗ). Однако этим банкам придется нелегко. Информация о том, что банк не прошел проверку, станет серьезным сигналом рынку и испытанием для банка.

АСВ отвечать по вкладам банков, у которых сейчас отозвана лицензия, не будет. Ответственность АСВ начинается с того дня, когда банк становится участником системы страхования вкладов. Иные лишившиеся лицензии банки попадают под действие закона о компенсационных выплатах Банка России, который будет отбирать для этих целей свои банки-агенты. ЦБР сейчас разрабатывает собственный порядок. Вскоре он, наверное, будет опубликован (10).

Что касается вкладов физических лиц в Сбербанке России, т.е. в банке, в капитале которого участвует ЦБР, то по договорам банковского вклада или договорам банковского счета, заключенным до 1 октября 2004 г., если в указанные договоры не вносились какие-либо изменения и дополнения после 30 сентября 2004 г., обеспечивается субсидиарной ответственностью Российской Федерации по требованиям вкладчика к банку до 1 января 2007 г. Таким образом, возврат вкладов, размещенных в Сбербанке, гарантируется в полном объеме до указанной даты (ст. 49 Закона № 177-ФЗ).

По закону ЦБР обязан рассмотреть все заявки банков на вступление в систему страхования до 27 марта 2005 г. Все повторные заявки (ходатайства) ЦБР должен рассмотреть до 25 сентября 2005 г.

Срок подачи заявок на вступление в систему страхования вкладов истек 27 июня. После 27 июня банки, которые не подали заявку, привлекать вклады не смогут. По словам председателя ЦБР С. Игнатьева, ходатайства о вступлении в систему подали 1140 из 1184 банков, сейчас имеющих право работать с населением. Получается, что всего 44 банка добровольно отказались от права на работу со средствами населения. Названия «отказников» не разглашаются. По всей вероятности, несмотря на лицензии на работу с физическими лицами, депозиты эти банки не привлекали, поэтому

и не стали тратить силы и средства на прохождение процедуры отбора в систему страхования (7, 21).

21 сентября 2004 г. ЦБР опубликовал список первых 26 банков, принятых в систему страхования вкладов. Эти банки уже перечислили необходимые средства в страховой фонд, и система реально начала функционировать (14).

Политический и макроэкономический эффект от создания системы страхования вкладов очевиден. Однако банкиров и аналитиков сегодня волнует вопрос: как изменится ситуация на рынке банковских вкладов и эффективность розничного банковского бизнеса?

За последние годы ресурсная база российских банков определялась возрастающими объемами депозитов и иных средств на счетах физических лиц. Они по-прежнему являются основным источником формирования ресурсной базы банковской системы. По состоянию на 1 июля 2004 г. отношение вкладов граждан к совокупным банковским пассивам достигло 28,6%, увеличившись с начала года на 1,6 п.п. Выше этого уровня она еще не поднималась.

В региональных банках на долю вкладов населения приходится 26,6% пассивов. В тоже время московские банки в основном ориентированы на привлечение средств предприятий и организаций (удельный вес депозитов населения в пассивах не превышает 12,1%). В Сбербанке России средства физических лиц составляют 60,6% пассивов.

В целом без учета Сбербанка России доля вкладов населения в пассивах кредитных организаций по состоянию на 1 июля 2004 г. составляет 15,5% (13,6% на 1 января 2004 г.) (15). В результате заметно возросла зависимость стабильности российского банковского сектора от вкладов населения.

Продолжение экономического роста и замедление инфляции в 2004 г. способствовали росту реальных денежных доходов населения. В I полугодии 2004 г. реальные располагаемые денежные доходы населения выросли на 9,8% (15,6% за аналогичный период прошлого года).

Доля организованных сбережений (прирост вкладов, приобретение ценных бумаг, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости) в структуре использования доходов населения в I полугодии 2004 г. составила 12% против 11,9% год

назад. Доля расходов населения на покупку валюты снизилась с 7,2 до 7,1%.

Объем депозитов физических лиц в банках на 1 июля 2004 г. составил 1767,4 млрд. руб., увеличившись по сравнению с началом года на 253 млрд. руб., или на 16,7%. За аналогичный период прошлого года рост депозитов составил 21,8%. Объем депозитов в рублях достиг 1283 млрд. руб., в иностранной валюте — 484,4 млрд. руб. (15).

По оценкам, в 2005 г. ликвидные сбережения увеличатся. Привлечь эти средства в банковский сектор может помочь система страхования вкладов.

Структура депозитов населения в зависимости от сроков размещения в рассматриваемый период отражала инвестиционные предпочтения вкладчиков и их ожидания. В I полугодии 2004 г. продолжалась тенденция увеличения доли средств, размещаемых населением на долгосрочные депозиты.

За отчетный период доля вкладов до востребования и сроком до 30 дней уменьшилась с 18,6 до 18,1%, тогда как удельный вес депозитов сроком свыше 1 года повысился с 42,9 до 51,2%. Однако весь этот рост был обеспечен вкладами в иностранной валюте. В сегменте вкладов до года ситуация обратная — опережающий рост вкладов в национальной валюте.

Следует отметить, что банки, зарегистрированные в г. Москве, располагали более «длинной» депозитной базой по сравнению с региональными. Например, в структуре вкладов населения московских банков доля депозитов, размещенных на срок свыше года, составляет 31%. В региональных банках аналогичный показатель составил 24%.

По-прежнему основная часть «длинных» депозитов размещалась населением в Сбербанке России: на его долю приходится 79% всех депозитов сроком свыше 1 года. Причем если на рынке долгосрочных рублевых депозитов удельный вес Сбербанка России составляет 85%, то его доля в долгосрочных валютных вкладах не превышает 63%.

Вместе с тем стремление вкладчиков за счет более высоких процентных ставок избежать потерь от инфляции приводит к тому, что Сбербанк недополучает новые ресурсы. По итогам I полугодия 2004 г. темп прироста депозитов сроком свыше 1 года в Сбербанке

составил 35%, в то время как в остальных банках долгосрочные депозиты выросли на 59%.

В рассматриваемом периоде продолжилась тенденция снижения уровня процентных ставок по рублевым вкладам и стабилизации ставок по валютным вкладам граждан в банках. Так, средневзвешенная процентная ставка по рублевым депозитам (за исключением депозитов до востребования) по всем срокам снизилась за I полугодие 2004 г. на 2,1 п.п. и составила 9% годовых.

Средневзвешенная процентная ставка по валютным депозитам физических лиц не изменяется уже второй год подряд и продолжает находиться на уровне 6,2%. В этой связи, считают эксперты, будет происходить снижение доходности валютных депозитов.

Крупнейшим игроком на рынке пока остается Сбербанк, хотя его доля сокращается на 3–4% в год — причем по рублям быстрее, чем по валюте.

Сбербанк России внес основной вклад в увеличение объема средств физических лиц в банковской системе в I полугодии 2004 г. — 128,8 млрд. руб. Остатки вкладов на рублевых и валютных счетах в московских банках увеличились на 63 млрд. руб., в региональных банках — на 61,2 млрд. руб.

Если рассматривать динамику изменения объема вкладов населения, то наибольшие темпы прироста в I полугодии 2004 г. продемонстрировали региональные банки — 28,4%. Вклады населения в банках, зарегистрированных в г. Москве, увеличились на 18,5%, в Сбербанке России — на 13,4%.

Наиболее высокими темпами вклады физических лиц росли в банках, расположенных в Приволжском и Дальневосточном федеральных округах, — 35 и 31% соответственно. Относительно низкий рост вкладов наблюдался в банках Центрального федерального округа — 20%.

Помимо отечественных банков к привлечению средств населения все более активно подключаются банки-нерезиденты. По состоянию на 1 июля 2004 г. на территории Российской Федерации действовали 23 банка со 100% участием нерезидентов, имеющих лицензию на работу с частными вкладчиками. Общий объем привлеченных ими средств физических лиц составляет 27,7 млрд. руб. (1,6% совокупного объема вкладов населения в банковской системе).

Лидирующие позиции среди банков с иностранным участием занимает «Райффайзенбанк» (Австрия), на долю которого приходится свыше 56% общего объема вкладов населения в указанных банках. На «Ситибанк» — вторую по объему привлеченных средств физических лиц кредитную организацию — приходится 17% рынка.

Структура вкладов населения в банках с иностранным участием в капитале существенно отличается от той, которая сложилась в целом по банковской системе России.

В первую очередь это касается ярко выраженной валютной специализации банков с участием нерезидентов: на долю вкладов в иностранной валюте приходится 82% привлеченных ими средств физических лиц (в целом по банковской системе это значение не превышает 27%).

Кроме того, в своей депозитной политике банки с иностранным участием ориентируются на привлечение в основном коротких и, как следствие, дешевых вкладов населения. Так, на долю депозитов до востребования и на срок до 30 дней приходится 65% всех вкладов населения, а на срок до 1 года — 85% (15).

Традиционно у рынка ликвидных сбережений населения в России есть две основные составляющие — покупка наличной иностранной валюты и банковские вклады. В последние годы сбережения раскладывались между этими двумя составляющими практически поровну, хотя некоторое предпочтение отдавалось иностранной валюте. С начала 2003 г. в результате укрепления российского рубля по отношению к иностранным валютам, и прежде всего к американскому доллару, доля прироста сбережений в валюте стала сокращаться и упала до 25%.

Однако банковские вклады не смогли компенсировать потерю интереса к иностранной валюте. В результате около 6–7 млрд. долл. ушли на другие рынки: прежде всего на рынок недвижимости и в сферу личного потребления. Можно сказать, что вклады показались населению не настолько гарантированным и предпочтительным инструментом (17).

Таким образом, население России начало делать долгосрочные сбережения; при этом в вопросе сохранности сбережений оно ведет себя достаточно консервативно и по-прежнему предпочитает иностранную валюту, но уже в форме вкладов.

Введение системы страхования вкладов, видимо, усилит и ту, и другую тенденцию. Можно предположить, что через два года уже четверть сбережений будут размещены в долгосрочные вклады в иностранной валюте. Переход в рублевые долгосрочные сбережения может быть растянут на 5–7 лет и зависит только от очевидных успехов российской экономики.

Введение системы страхования вкладов позволит гарантировать возврат сбережений примерно для 85–90% российских вкладчиков. По суммам это будет около 10–15% всех депозитов. Приведенные цифры носят оценочный характер, точную картину можно будет получить только после вступления основного числа банков в систему страхования вкладов.

Реакцию на введение системы гарантирования вкладов можно моделировать, исходя из опыта введения системы гарантирования депозитов в странах СНГ и в самой России. В рамках реструктуризации банков Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) в качестве эксперимента внедрило систему страхования вкладов в пяти региональных банках. В результате объем вкладов в этих банках увеличился в 7 раз (в то время как по всей банковской системе всего в 2,4 раза) (17).

А. Турбанов считает, что первой реакцией населения, скорее всего, будет рост доли вкладов, эквивалентных сумме гарантий, т.е. вкладов в 3 тыс. долл. Одновременно банкам надо готовиться к тому, что вклады на большие суммы будут дробиться (19). Стратегия вкладчика будет состоять в следующем: он будет либо дробить свой депозит в одном банке на членов семьи, либо разносить сбережения по разным банкам. Поэтому одной из основных задач банков на розничном рынке станет удержание клиента. Здесь самая простая и эффективная возможность — введение повышенной процентной ставки по «родственным» вкладам.

Вторая реакция — перемещение части денег из матрасов в банковскую систему.

Потенциал перетока средств из матрасов в депозиты не менее 20 млрд. долл. Из них примерно 5–10 млрд. долл. может быть привлечено в банковскую систему благодаря системе страхования вкладов. Так что в ближайшие годы банковская система может рассчитывать на дополнительный 15%-ный рост вкладов.

Можно прогнозировать, что основные преимущества здесь получат банки, первыми вступившие в систему страхования вкладов и соответствующим образом позиционирующие себя на рынке.

Ходатайства от банков на вступление в систему страхования начали поступать в январе 2004 г., поэтому в соответствии с законом первые банки в октябре того же года уже стали участниками системы.

При поэтапном вхождении банков в систему страхования действительно существует опасность, что технические преимущества могут использоваться в недобросовестных целях, как средство передела розничного рынка. По мнению экспертов АСВ, ключевую роль в этом вопросе могло бы сыграть банковское сообщество. Например, в ряде стран запрещено использовать участие банка в системе страхования вкладов в рекламных целях. В России более либеральное банковское законодательство и такого запрета нет. Однако банки могут сами установить внутренний корпоративный стандарт, запрещающий такую саморекламу. В свою очередь, Агентство предложит банкам свои рекомендации о порядке информирования вкладчиков.

Третья реакция — отток части вкладов из Сбербанка России. Если качество стандартного банковского обслуживания в Сбербанке не улучшится, его неминуемо начнут покидать вкладчики с суммой сбережений в 3–6 тыс. долл. После полной отмены государственных гарантий, которая произойдет в 2007 г., этот процесс перекинется на более крупные вклады. При этом можно прогнозировать, что многие вкладчики Сбербанка вначале предпочтут дочерние банки ведущих иностранных банков, действующих в России, и будут их рассматривать как альтернативу повышению гарантий сохранности своих сбережений.

Четвертая реакция — с введением в России системы страхования вкладов усилится роль рубля как резервной валюты для стран, образованных после развала СССР. За эти сбережения российские банки могут побороться, но только привлекая вклады на территории России. Однако вначале этот приток вряд ли будет значительным.

Реакция банкиров может быть следующая.

Во-первых, выравнивание процентных ставок между Сбербанком и остальными банками. С одной стороны, Сбербанк будет вынужден поднять ставки по вкладам, чтобы сохранить

клиентов. С другой — у всех банков появится желание переложить бремя расходов отчислений в систему гарантирования именно на вкладчика. Однако этому стремлению будет противостоять задача удержать клиента. Поэтому скорее всего в первые полтора-два года банки будут удерживать процентные ставки. Их снижение и перекладывание части расходов на отчисления по страхованию произойдут позднее, когда будут перераспределены вклады по банковской системе.

Второе возможное изменение в банковском бизнесе — рост фондов банковского управления. Банки объективно заинтересованы в снижении отчислений в систему страхования вкладов и обязательно будут активно предлагать крупным вкладчикам иные программы обслуживания. Для клиента со вкладом, в несколько раз превышающим 100 тыс. руб., размер гарантий уже не имеет значения, и он может согласиться на иную форму обслуживания. Поэтому в ближайшие два года можно рассчитывать на бум фондов доверительного управления, развития «private-banking» (услуг физическим лицам) и рост спроса на специалистов соответствующего профиля. Кстати, импульс для развития получают и паевые фонды, и трансграничные операции.

Третье изменение — число банков, реально работающих на розничном рынке, сократится. Для небольших банков, обслуживающих сто-двести своих знакомых либо сотрудников, участие в системе страхования станет экономически невыгодным. Дополнительная отчетность и расходы сделают свое дело. Поэтому вполне возможно, считает А. Турбанов, что через два года со вкладами граждан добровольно останутся работать не более 500–600 банков вместо 1 184 (19, с. 5).

Ожидается также, что в банковской системе будут сокращены объемы серых схем, связанных с оптимизацией налогообложения и легализацией доходов. Причины — увеличение затрат и высокие требования к банкам — участникам системы. Их нужно будет соблюдать не только при вхождении в нее, но и на постоянной основе, находясь под двойным присмотром — ЦБР и АСВ.

С формированием системы страхования вкладов уже достаточно очевидно, что нужно делать для системной профилактики явлений, аналогичных летнему «кризису доверия» 2004 г., когда вкладчики, поддавшись панике, спровоцированной публикациями в

прессе, начали изымать деньги из некоторых банков. Теперь даже скептики начинают понимать, что система страхования позволяет предотвращать немотивированную панику среди вкладчиков, тем самым обеспечивая стабильность работы банковской системы и сокращая общественные издержки на последующую ликвидацию последствий кризисных явлений.

Необходимо подготовить действенный механизм финансовой санации отдельных банков. После принятия последних поправок к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» появилась уверенность, что процедуры конкурсного производства в банках теперь будут более быстрыми, прозрачными и эффективными для кредиторов. Однако, несмотря на потребность в досудебной санации кредитных организаций, в российском банковском законодательстве этот блок еще недостаточно проработан. Кроме того, пока нет системы финансовых мер по поддержке банков, начинающих испытывать трудности, которая позволила бы минимизировать общественные издержки неплатежеспособности банков, защитить интересы их кредиторов, обеспечить устойчивость платежной системы страны.

Важной задачей также является законодательно найти баланс интересов между вкладчиками и банками по вопросу досрочного отзыва депозитов. При действующем гражданском законодательстве все вклады населения, даже срочные, по существу являются вкладами до востребования. Граждане могут снять их в любой момент, если посчитают, что риск утраты дохода меньше риска утраты всего вклада. В европейском законодательстве о срочных вкладах нет аналогов российскому Гражданскому кодексу (ГК). Там, если банк и гражданин договорились разместить и принять вклад на определенный срок, эти условия не пересматриваются. Если вкладчику срочно понадобятся деньги, банк может выдать ему кредит под обеспечение этого вклада. Внесение изменений в ГК по этому поводу специалисты считают оправданным, особенно в условиях действия системы страхования вкладов. Варианты могут быть разные. Например, свобода договора для банков и вкладчиков, как это предусмотрено для юридических лиц. Тогда автоматически появятся срочные вклады – отзывные и безотзывные, которые будут иметь разную процентную ставку. Рынок это отрегулирует. Можно предусмотреть механизм, когда право вкладчика отозвать свой вклад

будет реализовано через определенный промежуток времени. То есть он уведомляет банк о том, что досрочно закрывает вклад, но при этом банк имеет возможность в течение какого-то периода аккумулировать эти деньги. Тогда ликвидность банка будет не слишком нарушена. Такой порядок применяется в США (10).

Целесообразно также, считает А. Турбанов, разработать систему аналитических индикаторов, оценивающих риски банковской системы. Их публичное обсуждение может оказать властям большую пользу для профилактики кризисных явлений.

В заключение необходимо сказать, что российская банковская система находится в состоянии стратегического роста. Страхование вкладов способно дать новый импульс к ее развитию. Специалисты считают, что этот стабилизатор банковской системы заработает в ближайшее время. Однако следует отметить, что даже хорошо организованная система страхования депозитов не в состоянии самостоятельно справиться с системным банковским кризисом. Для его преодоления может потребоваться принятие государством экстраординарных мер, например законодательное введение на определенный срок полной гарантии по банковским депозитам, оказание в той или иной форме финансовой поддержки банковскому сектору.

Список литературы

1. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».
3. Буйлов М. От кредита до заката // Коммерсантъ-Деньги. — М., 2004. — № 46(501). — 22 ноября. — <http://www.kommersant.ru/k-money>.
4. Виноградов С. На счет «раз» // Рос. газ. — М., 2004. — 26 авг. — <http://www.rg.ru/2004/08/26/banki.html>.
5. Козлов А. Кризисы всегда находят там, где их нет // Финанс. — М., — 2004. — 17 мая. — <http://www.gk-asv.ru/prensa/fin170504.html>.
6. Конищева Т. Дефиле в банковском ряду // Рос. Бизнес-газета. — М., 2004. — 26 окт. — <http://www.rg.ru/2004/10/26/strahovaniye.html>.

7. Кудинов В. В очередь за вкладами // Ведомости. — М., 2004. — 2 июля. — <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2004/07/02/77961>.
8. Кудинов В., Петрова С. Первые счастливицы // Ведомости. — М., 2004. — 22 сент. — <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2004/09/22/81195>.
9. Медведев П. Страхование банковских вкладов россиян: Закон и механизмы его реализации // ИА «ФК-новости». — <http://www.fcinfo.ru>.
10. Мельников А. Вклады до 100 тысяч рублей покрывают порядка 80–85% всех счетов // Коммерсантъ-Деньги. — М., 2004. — № 39(494). — 4 окт. — <http://www.kommersant.ru/k-money>.
11. Мельников А. Что изменит страхование вкладов? // Банк. дело в Москве. — М., 2004. — № 1. — С. 31–32.
12. Мельников А. Считаем будущие плюсы // Там же. — № 5. — С. 56–57.
13. Моисеев И. Банкам — деньги, вкладчикам — гарантии // Известия. — М., 2004. — 5 мая. — <http://www.gk-asv.ru/prensa/p05022004.html>.
14. Мытарев В. Первые, но не лучшие // Рос. газ. — М., 2004. — 22 сент. — <http://www.rg.ru/2004/09/22/banki.html>.
15. Обзор рынка вкладов граждан за I полугодие 2004 г. // <http://www.gk-asv.ru/analyt/obz2004.html>.
16. Слюсарева И. Банки торопятся медленно // Банк. дело в Москве. — М., 2004. — № 5. — С. 8–9.
17. Турбанов А. Банкротить банки будут по-новому // Известия. — М., 2004. — 29 нояб. — <http://main.izvestia.ru/print/?id=764442>.
18. Турбанов А. Все крупные розничные банки войдут в систему страхования вкладов // Вестник банк. дела. — М., 2004. — № 10. — <http://www.gk-asv.ru/head.html>.
19. Турбанов А. Система страхования вкладов — необходимый элемент поддержания стабильности банковской системы // Деньги и кредит. — М., 2004. — № 9. — С. 7–10.
20. Турбанов А.В. Система страхования вкладов: Первые шаги, первые прогнозы // Банк. дело в Москве. — М., 2004. — № 2. — С. 4–5.
21. Турбанов А.В., Евстратенко Н.Н. Система страхования депозитов: Мировая практика и тенденции развития // Фин. право. — М., 2004. — № 1. — http://www.gk-asv.ru/head/t_evst_fp0104.html.
22. Ячеистов К. Последние стали первыми // Коммерсантъ. — М., 2004. — 22 сент. — <http://www.kommersant.ru>.