

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ БАНКОВСКИХ ВКЛАДОВ

Опыт многих стран мира показывает, что система защиты банковских вкладов является одним из эффективных инструментов для решения целого комплекса экономических и социальных задач.

Прежде всего система страхования вкладов защищает интересы миллионов граждан, являющихся вкладчиками банков. Гарантии системы дают им уверенность в надежном и доходном хранении своих сбережений. В свою очередь, это ведет к упрочению социальной стабильности в стране.

Для банков система страхования вкладов служит крайне важным источником расширения их ресурсной базы для кредитования экономики и развития бизнеса. Накопления граждан в российских банках уже сегодня составляют сумму в 2,144 трлн. рублей. По оценкам экспертов, благодаря системе страхования вкладов в следующем году в банковские вклады дополнительно может быть привлечено до 300 млрд. рублей.

Система страхования вкладов позволяет предотвращать немотивированную панику среди вкладчиков, обеспечивая стабильность работы банковской системы и сокращая общественные издержки на преодоление последствий кризисных явлений.

Финансовый и банковский кризис 1998 года в России со всей очевидностью показал, что наличие эффективно действующей системы защиты сбережений могло бы сделать последствия такого рода событий гораздо менее болезненными для миллионов граждан и экономики страны в целом.

Попытки создания отечественной системы страхования вкладов предпринимались с 1993 года, однако разница в подходах к страхованию вкладов со стороны различных органов государственной власти не позволила тогда выработать взаимоприемлемый вариант законопроекта.

Решающий импульс созданию системы страхования частных вкладов был придан уже новым руководством страны – в начале 2002 года В.В. Путин дал поручение Правительству подготовить и доложить концепцию системы гарантирования депозитов, что и было своевременно выполнено.

27 декабря 2003 года Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» вступил в силу. Закон заложил организационные, правовые и экономические основы для функционирования системы страхования вкладов в стране. Таким образом, за всю 250-летнюю историю развития банковской системы в России впервые была введена комплексная система защиты депозитов населения.

Следует отметить, что при разработке закона был проведен глубокий и всесторонний анализ аналогичных законодательных актов государств с различными социально-экономическими системами. Это позволило выбрать правовую конфигурацию, которая в наибольшей степени отражает специфику экономического развития нашей страны и при этом опирается на позитивный опыт, накопленный другими странами.

Российская система страхования вкладов базируется на ряде основополагающих принципов.

В качестве главного принципа выступает обязательность участия банков в системе страхования. Подавляющее большинство государств, к числу которых относятся и лидеры мировой экономики, пошли именно по такому пути – императивного включения в систему банков, работающих с накоплениями граждан. Так, например, страны Европейского союза руководствуются директивой «О системах гарантирования депозитов» от 16 мая 1994 года, в которой зафиксирован принцип обязательности участия банков в системе страхования.

Необходимо указать, что действующее российское законодательство уже давно допускает возможность создания банками добровольных систем страхования вкладов. Однако за все это время банки не воспользовались такой возможностью.

Вторым принципом системы страхования является включение в систему только финансово устойчивых банков. Законом установлены четыре критерия, соответствие которым необходимо для вхождения в систему: признание Банком России учета и отчетности кредитной организации достоверными; выполнение обязательных нормативов, предписанных Банком России; признание Банком России достаточной финансовой устойчивости кредитного учреждения, а также отсутствие необходимости применять к банку меры надзорного характера.

Таким образом, на «входе» в систему установлен своего рода фильтр, препятствующий вхождению в нее банков, риски по обязательствам которых могли бы угрожать жизнеспособности системы страхования вкладов.

Третий принцип – прозрачность деятельности системы страхования вкладов, способствующая пониманию гражданами всех особенностей функционирования системы и служащая условием эффективного общественного контроля за ее развитием. Проводимые независимыми социологическими службами исследования общественного мнения со всей очевидностью демонстрируют, что зафиксированный в текущем году рост доверия к банковской системе со стороны отечественных вкладчиков непосредственно связан с реализацией настоящего принципа.

Четвертый принцип заключается в накопительном характере фонда обязательного страхования вкладов, являющегося финансовой основой системы страхования. Фонд формируется за счет регулярных страховых взносов банков, пеней за несвоевременную и/или неполную уплату страховых взносов, а также за счет доходов от инвестирования временно свободных средств фонда. Первоначальный имущественный взнос в фонд был сделан государством, что позволило заложить прочный финансовый фундамент системы страхования вкладов.

Пятый принцип состоит в лимитированном характере возмещения по вкладам – каждому вкладчику гарантируется полный возврат средств в размере до 100 тыс. рублей в каждом банке – участнике системы страхования. Основная цель фиксации размера страхового возмещения заключается в том, чтобы разумным образом распределить риски между банками, вкладчиками и системой страхования. При этом закон исходит из того, что вкладчик, распоряжающийся суммами выше 100 тыс. рублей, может и должен самостоятельно уделять внимание оценке своих инвестиционных рисков. Страхование вкладов в первую очередь предназначено для защиты массового вкладчика.

В настоящее время размер страхового возмещения в 100 тыс. рублей позволяет гарантировать сохранность сбережений в банках подавляющему большинству граждан. На момент разработки закона о страховании вкладов сумма в 100 тыс. рублей составляла 1,5 доли ВВП на одного жителя России. Международный валютный фонд определяет достаточность возмещения по вкладам на уровне 1–2 долей ВВП страны за год на одного человека. Следовательно, установленный в России уровень возмещения по вкладам соответствует мировой практике. Кроме того, он является оптимальным на первоначальном этапе по отношению к объему резервов российской системы страхования вкладов и ставке страховых взносов банков.

Шестым принципом системы страхования вкладов является выплата вкладчикам страховых возмещений в максимально сжатые сроки. Выполнение этого положения позволяет обеспечить быстрый доступ граждан к своим сбережениям, а также эффективно предотвращать возможные панические настроения среди вкладчиков в случае банкротства отдельного банка и тем самым препятствовать необоснованному оттоку вкладов из других банков.

Необходимо отметить, что система страхования гарантирует выплату возмещений по вкладам, сделанным как в рублях, так и в иностранных валютах. При этом страхование вкладов распространяется на любого вкладчика отечественного банка вне зависимости от того, является ли он гражданином России или нет. Это служит упрочению конкурентных преимуществ российской экономики на международном рынке.

Выделим наиболее важные для вкладчиков положения закона о страховании вкладов.

Гражданину гарантируется возмещение его средств по всем вкладам и счетам в банке за исключением средств, используемых для ведения частнопредпринимательской деятельности; вкладов на предъявителя; сбережений, переданных банку в доверительное управление или помещенных в филиал российского банка за границей.

Воспользоваться гарантиями вкладчик может при наступлении одного из двух событий, делающих невозможным доступ к сбережениям, – отзыве у банка лицензии на осуществление банковских операций или введении Банком России моратория на расчеты с кредиторами.

Процедура получения страхового возмещения максимально проста. Для получения возмещения вкладчик должен представить в государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов» заявление и документ, удостоверяющий его личность. Сделать это можно в любое время со дня наступления страхового случая до завершения в банке конкурсного производства. То есть согласно отечественной практике – в течение полутора-двух лет.



Согласно закону вкладчик вправе получить причитающееся ему страховое возмещение в течение 3 дней, но не ранее чем по истечении 14 дней со дня наступления страхового случая. Таким образом, можно констатировать, что сегодня в России действует процедура, позволяющая вкладчику реализовать свое право на страховое возмещение в сроки, которые существенно меньше принятых в системах страхования многих других стран (как правило, установленные сроки варьируются от 1 до 3 месяцев).

В соответствии с законом обеспечение функционирования системы страхования вкладов возложено на Агентство по страхованию вкладов. В январе 2004 года, спустя всего месяц после вступления закона в силу, Агентство приступило к работе.

Высшим органом управления Агентства является Совет директоров, в компетенции которого находится формирование стратегической политики и принятие основных решений по вопросам функционирования системы страхования вкладов. В его состав входят 7 представителей от Правительства Российской Федерации, 5 – от Банка России, а также генеральный директор Агентства.

В 2004 году Совет директоров Агентства принял базовые документы, определившие ключевые параметры функционирования системы страхования вкладов.

Прежде всего был установлен основной финансовый показатель – ставка страховых взносов банков. Поскольку фонд страхования вкладов находится в стадии формирования, ставка была установлена на максимальном уровне, который допускается законом, – 0,15% средней величины вкладов населения за квартал.

Агентством утверждены порядок ведения реестра банков, состоящих на учете в системе обязательного страхования вкладов, а также форма и образец свидетельства о включении банка в указанный реестр. Для комплексной автоматизации функций по формированию фонда обязательного страхования вкладов введен в действие компьютерный аналитический комплекс, обеспечивающий ведение реестра банков, управленческий учет и контроль операций, связанных с исчислением и уплатой страховых взносов.

В соответствии с законом о страховании вкладов Агентство осуществляет постановку банков на учет в системе обязательного страхования вкладов путем включения их в реестр на основании уведомлений Банка России.

По состоянию на 27 июля 2004 года – дату окончания принятия Банком России ходатайств банков о включении их в систему обязательного страхования вкладов – соответствующие документы подали 1140 из 1179 банков, имеющих право привлекать денежные средства физических лиц во вклады.

Первая регистрация участия банков в системе страхования вкладов на основании поступающих заключений Банка России была проведена 21 сентября

2004 года. Впоследствии в среднем еженедельно регистрировалось участие около 30 банков.

По состоянию на 1 июня 2005 года в реестр включены 827 банков из 79 регионов страны, что составляет 72,5% организаций, подавших ходатайства о вступлении в систему. Из этих банков 817 – ранее имели лицензию Банка России и 10 банков впервые получили разрешение Банка России на работу с физическими лицами.

Объем обязательств перед вкладчиками банков, внесенных в реестр на указанную дату, составляет около 2,1 трлн. рублей, или 98% всех сбережений населения, размещенных в банковской системе России.

Среди банков, вступивших в систему обязательного страхования вкладов, 63,1% составили нестоличные банки.

Участниками системы стало большинство (98) из 100 крупнейших розничных банков. Доля обязательств указанных банков в общем объеме застрахованных обязательств составила 91,6%.

В 74 субъектах Российской Федерации участниками системы страхования вкладов стали от 50 до 100% банков. В 78 регионах – объем застрахованных обязательств перед физическими лицами составил от 50 до 100% привлеченных средств населения.

Второй этап формирования состава банков – участников системы страхования вкладов должен завершиться к 27 сентября текущего года, когда Банк России рассмотрит повторные ходатайства банков, не вошедших в систему на первом этапе. Такого рода заявки поданы 263 банками.

В качестве финансовой основы системы страхования в соответствии с законом формируется фонд обязательного страхования вкладов. На 1 июня 2005 года размер фонда составил 8,2 млрд. рублей. Из них 5,2 млрд. рублей – это средства государства, переданные в соответствии с законом при ликвидации Агентства по реструктуризации кредитных организаций. Взносы банков составили 3 млрд. рублей.

По оценкам Агентства, ежегодно за счет взносов банков в фонд будет поступать не менее 8 млрд. рублей. К началу 2006 года объем страхового фонда может достичь 15–17 млрд. рублей. На первых порах этих средств будет достаточно, поскольку серьезных проблем у банков, только что вступивших в систему страхования, возникнуть не должно.

В целях обеспечения сохранности (защиты от инфляции) и пополнения фонда обязательного страхования вкладов Агентство осуществляет размещение (инвестирование) временно свободных денежных средств фонда на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности.

В отчетном периоде размещение средств фонда осуществлялось в соответствии с положением об инвестировании временно свободных денежных средств фонда обязательного страхования вкладов на 2004 год, утвержденным Советом дирек-



торов Агентства, исключительно в государственные ценные бумаги Российской Федерации.

Общая сумма доходов от инвестирования средств фонда в 2004 году составила 186,1 млн. рублей. Общая доходность инвестирования средств составила 10,8% годовых, что сопоставимо с притоком стоимости паев паевых инвестиционных фондов с аналогичной инвестиционной декларацией (государственные ценные бумаги).

Важным моментом деятельности системы страхования является постоянная готовность осуществить расчеты с вкладчиками при наступлении страхового случая в каком-либо из банков – участников системы. Наиболее эффективным и быстрым способом расчетов является выплата возмещения по вкладам через формируемую Агентством систему банков-агентов. Такой подход позволяет сохранять депозитную базу банковской системы и в то же самое время поддерживать доверие населения к банковским услугам. Система банков-агентов будет состоять из банков федерального уровня, имеющих разветвленную филиальную сеть, а также из банков, действующих преимущественно на территории конкретного региона.

Кроме того, будет существовать и альтернативный вариант выплаты возмещения вкладчикам – через систему почтовых отделений. Соответствующий договор с Почтой России в настоящее время разрабатывается.

Еще одной задачей, требующей большого внимания, является проверка выполнения банками – участниками системы страхования соответствующих положений закона о страховании вкладов. В рамках инспекционных проверок Банка России уже начались официальные выезды представителей Агентства в банки.

Будучи неотъемлемой частью российской банковской системы, Агентство придает особое значение тесному взаимодействию с Банком России, банковскими ассоциациями, отечественными научными и исследовательскими центрами, занимающимися проблемами банковского сектора, ведущими международными и иностранными финансовыми институтами.

Закон о страховании вкладов предусматривает взаимодействие между Агентством и Банком России в рамках закрепленных за ними полномочий, связанных с функционированием системы обязательного страхования вкладов. В соответствии с этим между Агентством и Банком России заключено Соглашение о координации деятельности и обмене информацией, а также Соглашение об обмене информацией в электронном виде, позволяющее ускорить документооборот между организациями и получение из банка при возникновении страхового случая реестра обязательств перед вкладчиками по каналам связи Банка России.

Важнейшим фактором эффективного функционирования системы страхования вкладов является

взаимодействие Агентства с банковскими ассоциациями. В 2004 году Агентством были заключены соглашения о взаимодействии и сотрудничестве по вопросам страхования вкладов с Ассоциацией российских банков, Ассоциацией региональных банков «Россия» и Ассоциацией банков Северо-Запада. Основными направлениями в совместной работе являются формирование единых подходов к исполнению и применению законодательства о страховании вкладов, обеспечение защиты прав вкладчиков при соблюдении интересов банков, повышение прозрачности привлекающих вклады банков, а также оказание банкам организационной, методической и консультационной помощи по вопросам страхования вкладов.

Для экспертного и информационно-аналитического обеспечения функционирования системы страхования вкладов при Агентстве создан Экспертно-аналитический совет. В число основных задач этого консультативного органа входят содействие укреплению доверия к банковской системе Российской Федерации, привлечению в нее сбережений населения, повышению культуры взаимоотношений между вкладчиками и банками, а также исследование влияния системы страхования вкладов на развитие экономики и банковского сектора. В состав Совета вошли представители научных кругов, общественных объединений вкладчиков и банков, иных организаций, чья деятельность связана с системой страхования банковских вкладов, защитой прав потребителя и анализом макроэкономических процессов.

В целях изучения международного опыта в области страхования вкладов, установления и развития деловых контактов с организациями аналогичного профиля, а также повышения престижа российского банковского сектора осуществляется сотрудничество с международными и иностранными организациями.

В 2004 году Агентство вступило в качестве действительного члена в Международную ассоциацию страховщиков депозитов – организацию, содействующую обмену опытом страхования депозитов в различных странах мира.

В прошлом году Агентство посетила специальная миссия Всемирного банка, которая с удовлетворением отметила, что формирование системы страхования вкладов в России соответствует лучшим образцам мировой практики.

В целях обеспечения прозрачности деятельности системы страхования Агентством осуществляется активная разъяснительная работа в средствах массовой информации. В сети Интернет по адресу www.asv.org.ru функционирует сайт Агентства. Руководители и ведущие специалисты Агентства осуществляют регулярные поездки по регионам для информирования общественности о работе системы страхования вкладов. Уже состоялись поездки представителей Агентства в Екатеринбург, Нижний



Новгород, Новосибирск, Омск, Пермь, Самару, Санкт-Петербург, Тюмень, Челябинск.

С ноября 2004 года работает «горячая линия» Агентства для вкладчиков банков – участников системы обязательного страхования вкладов и банков, находящихся в конкурсном производстве. Наряду с этим Агентством ведется постоянный прием населения, в ходе которого вкладчики могут получить необходимые консультации, информацию об их правах, механизмах реализации этих прав.

Агентством издана массовым тиражом брошюра «Что надо знать о системе страхования вкладов», помогающая вкладчикам свободно пользоваться возможностями системы. Для разъяснения положений Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» Агентством подготовлены комментарии к данному закону, которые будут изданы в 2005 году.

В соответствии с положениями Стратегии развития банковского сектора – о необходимости укрепления прав кредиторов и совершенствования правовых механизмов ликвидации кредитных организаций – в августе 2004 года были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Функции конкурсного управляющего несостоятельных банков были возложены на Агентство по страхованию вкладов.

В силу особой общественной и экономической значимости банковской системы Агентство заменило арбитражных управляющих – индивидуальных предпринимателей при банкротстве кредитных организаций, имевших лицензию Банка России на привлечение денежных средств физических лиц, а также при банкротстве отсутствующих кредитных организаций-должников. В январе 2005 года вступили в силу поправки в банковское законодательство, передающие в сферу компетенции Агентства также те банки, у которых отозваны лицензии, хотя они не признаны банкротами.

Выполнение Агентством функций конкурсного управляющего позволяет наиболее эффективным образом решать задачи конкурсного производства, обеспечивать прозрачность расчетов с кредиторами, минимизировать расходы на ликвидацию банков с отозванными лицензиями. Агентство способно консолидировать или своевременно перераспределять имеющиеся в его распоряжении ресурсы, сокращать сроки проведения процедуры банкротства. Действуя независимо в пределах своих полномочий, Агентство имеет возможности для возврата незаконно полученных или удерживаемых активов ликвидируемых банков, обеспечения привлечения к ответственности лиц, виновных в доведении кредитной организации до банкротства. Являясь некоммерческой организацией, Агент-

ство – в отличие от управляющих – индивидуальных предпринимателей – не преследует своей целью извлечение прибыли от выполнения функций конкурсного управляющего и руководствуется исключительно экономической целесообразностью, а также интересами кредиторов.

Полномочия Агентства в качестве корпоративного ликвидатора несколько расширены по сравнению с теми, которыми был наделен ранее индивидуальный конкурсный управляющий. Наиболее значительным нововведением стало право Агентства самостоятельно устанавливать требования кредиторов. До принятия изменений в законодательство о банкротстве кредитных организаций кредиторы должны были обращаться в суд, и уже он устанавливал их требования. Такая практика затрудняла в первую очередь положение вкладчиков – ведь для установления их требований в судебном порядке зачастую требовался многолетний срок, а значит, затягивалась и процедура выплаты вкладчикам, и процедура банкротства в целом.

Право Агентства самостоятельно устанавливать требования кредиторов позволило заметно упростить процесс банкротства и сократить его протяженность. Единственным условием, при котором кредиторы и вкладчики все же вынуждены обращаться в суд, является несогласие Агентства с объемом их требований. В этом случае решение по установлению требований выносится судебными инстанциями.

Действующее законодательство также предоставляет Агентству новые полномочия по работе с активами – еще одним важным преимуществом корпоративного ликвидатора перед частным является возможность Агентства выкупать активы на себя. При этом Агентство будет выкупать только те активы, которые не смогли быть реализованы на повторных открытых торгах.

Агентством приняты базовые регулятивные документы, регламентирующие процесс конкурсного производства, в том числе Концепция деятельности Агентства по реализации положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Концепция определяет цели, задачи и принципы деятельности Агентства как корпоративного конкурсного управляющего, устанавливает фундаментальные принципы организации процедур банкротства кредитных организаций, описывает методы управления активами ликвидируемых кредитных организаций, работы с кредиторами, а также привлечения к ответственности лиц, виновных в доведении кредитных организаций до банкротства.

Одновременное выполнение Агентством двух функций – страхования вкладов и ликвидации неплатежеспособных банков – является необходимым



элементом в процессе создания целостной системы защиты интересов вкладчиков и иных кредиторов российских банков. Подобное организационное объединение функций позволяет сокращать убытки системы страхования вкладов, максимально быстро и эффективно возвращать из конкурсной массы в фонд обязательного страхования вкладов средства, выплаченные вкладчикам в порядке страхового воз-

мещения, а также устраняет саму возможность предвзятых действий частного ликвидатора в пользу одного кредитора и в ущерб интересам других.

Совмещение функций дает возможность сформировать единый центр ответственности перед кредиторами несостоятельных банков, что способствует повышению доверия к банковской системе и институтам государственной власти.

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР
ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОРПОРАЦИИ
«АГЕНТСТВО ПО СТРАХОВАНИЮ ВКЛАДОВ»
А.В. Турбанов