

ФИНАНСЫ. НАЛОГИ. КРЕДИТ

УДК 336.717.3: 336.025

А. И. ШКЛЯР,
*кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник отдела денежно-кредитных отношений
ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины"
(Киев)*

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ГАРАНТИРОВАНИЯ ВКЛАДОВ В УКРАИНЕ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ *

Раскрыты проблемные аспекты деятельности Фонда гарантирования вкладов физических лиц в Украине с акцентом на ошибочном определении целей функционирования системы гарантирования вкладов, а также низком ее взаимодействии с другими элементами системы обеспечения финансовой стабильности. Отмечено влияние мирового финансового кризиса на подходы к гарантированию банковских вкладов в мире, а также проанализирована целесообразность изменения параметров системы гарантирования банковских вкладов в Украине.

Ключевые слова: страхование депозитов, гарантирование банковских вкладов, моральный риск, финансовая стабильность, банковская паника, "набеги вкладчиков", мировой финансовый кризис, банковский надзор, явные и неявные системы страхования депозитов, система PayBox, система Risk minimizer, совместное страхование.

A. I. SHKLIAR,
*Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher, Department of Monetary-Credit Relations,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kiev)*

FUNCTIONAL PROBLEMS OF THE SYSTEM OF GUARANTEE OF DEPOSITS IN UKRAINE AND WAYS TO THEIR SOLUTION

Problem aspects of the activity of the Fund of guarantee of the deposits of natural persons in Ukraine with the accent on a wrong definition of the purposes of functioning of the system of guarantee of deposits and on its low-intensity interaction with other elements of the system of guarantee of a financial stability are presented. The influence of the world financial crisis on the approaches to the guarantee of bank deposits over the world is clarified, and the expediency of a change in parameters of the system of guarantee of bank deposits in Ukraine is analyzed.

Keywords: deposit insurance, guarantee of bank deposits, moral risk, financial stability, bank panic, raids of depositors, world financial crisis, bank supervision, explicit and implicit systems of deposit insurance, PayBox system, Risk minimizer system, common insurance.

Шкляр Андрей Игоревич (Shkliar Andrei Igorevich) – e-mail: andrii.shkliar@gmail.com.

* Статья подготовлена по материалам научных исследований, выполненных в рамках НИР "Монетарный механизм развития экономики Украины в условиях глобальной финансовой нестабильности" (Государственный регистрационный № 0113U000499).

Украина стала первой страной на постсоветском пространстве, где была введена система страхования депозитов населения. Создание в 1998 г. Фонда гарантирования вкладов физических лиц (далее – Фонд или ФГВФЛ) преследовало цель повысить доверие населения к банковской системе на фоне угрозы финансового кризиса. Однако с течением времени и появлением новых вызовов перед украинской финансовой системой в целом и банковской в частности его значение существенно нивелировалось. Украинская банковская система из фазы роста, длившейся в течение 2000–2007 гг., перешла в фазу финансово-экономической нестабильности. Турбулентность началась с финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. и значительно усилилась военно-экономическим кризисом 2014–2015 гг., который стал самым большим испытанием для украинской финансовой системы за весь период независимости. Если во время роста Фонд в целом справлялся с единичными “падениями” банков, выплачивая гарантированные суммы из собственных накоплений, то в условиях системного кризиса он оказался неспособным противостоять вызовам, связанным с паникой населения и массовыми “побегами из банков”. И если в 2009 г. ФГВФЛ сумел избежать крупных выплат благодаря рекапитализации ряда банков за счет государственного бюджета, то масштабный вывод неплатежеспособных финансовых учреждений с рынка в 2014 г. выявил неэффективность существующей системы страхования депозитов в Украине.

Так, на фоне паники населения отток депозитов достиг 126 млрд. грн. [1], в 33 банках были введены временные администрации, а в отношении 17 – начата процедура ликвидации. В результате из-за кассового разрыва Фонд вынужден был заимствовать у НБУ и Правительства 20,3 млрд. грн. для выплат вкладчикам. На 2015 г. кроме бюджетного финансирования путем кредитования в виде ОВГЗ в обмен на векселя объемом 20 млрд. грн. Фонд открыл в НБУ кредитную линию на сумму 9,95 млрд. грн. *. Такая ситуация со всей очевидностью свидетельствует о том, что отечественная система страхования банковских вкладов требует изменений, адаптации к современным вызовам и проблемам банковской системы, а также должна стать способной сглаживать панику вкладчиков.

Проблемные аспекты деятельности ФГВФЛ в Украине

Условно проблемы украинской системы гарантирования вкладов вызваны двумя факторами: 1) пробелами в ее параметрах, реализующих неверный посыл вкладчикам, очевидно, из-за ошибочного определения целей функционирования и роли системы гарантирования вкладов в национальной финансовой системе; 2) пробелами в национальной системе обеспечения финансовой стабильности, слабым и неэффективным банковским надзором.

Проблема ошибочного определения целей функционирования системы гарантирования вкладов в Украине

Украинская система гарантирования вкладов физических лиц не эффективна в периоды дестабилизации и не может быть действенной при существующем определении ее роли и задач. Согласно Стратегии развития Фонда гарантирования вкладов физических лиц на 2013–2017 годы, его целью являются “защита прав

* Прес-клуб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (11.02.15) : Інформаційні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fg.gov.ua/news/2-uncategorised/1350-1085-informacijni-materialy-pres-klub-fondu-harantuvannya-vkladiv-fizychnyh-osib-110215>.

и законных интересов вкладчиков банков, укрепление доверия к банковской системе Украины, стимулирование привлечения денежных средств в банковскую систему Украины, обеспечение эффективной процедуры вывода неплатежеспособных банков с рынка и ликвидации банков” *.

С одной стороны, обоснованием необходимости страхования депозитов является защита потребителей (вкладчиков), ведь им часто труднее определить степень надежности банка по сравнению с классическим потребительским рынком. Однако сведение задач Фонда к микроуровню, то есть к защите только физических лиц, никоим образом не способствует реальной поддержке вкладчиков. Ведь целью создания практически всех систем страхования (гарантирования) вкладов в мире в первую очередь является избежание системных финансовых кризисов, то есть обеспечение устойчивости финансовой системы государства, а уже затем защита вкладчиков [2]. Более глубокая необходимость страхования депозитов заключается в снижении риска системного банковского кризиса, связанного с паническим снятием денег с депозитов. Механизм защиты предполагает, что в случае уверенности в безопасности собственных сбережений благодаря страхованию депозитов у вкладчика не будет мотивов забирать деньги из банка.

Мировая практика рассматривает страхование депозитов только как элемент более широкой системы мер, разработанной для защиты вкладчиков от потерь сбережений. Прежде всего, речь идет о лицензировании банков и контроле за их деятельностью. Эти меры находятся в сфере ответственности регулятора, который и отслеживает ситуации ухудшения состояния банковских учреждений, угрожающие безопасности вкладов. Кроме того, в случае проблем с ликвидностью коммерческие банки имеют возможность избежать банкротства благодаря помощи центрального банка через механизм “кредитора последней надежды” [3].

Таким образом, необходимо переосмыслить роль и место системы гарантирования вкладов в Украине, ведь с учетом того, что первоначальной целью создания системы страхования депозитов была не защита вкладчиков, а повышение устойчивости банковской системы, гарантирование банковских вкладов должно носить не столько социальный, сколько экономический характер [2; 4]. Соответствующее понимание должно получить отражение в комплексном видении регулятором системы поддержки финансовой стабильности, когда **Фонд будет рассматриваться не как отдельная институция, возмещающая вкладчикам потери, а как элемент комплексной системы обеспечения финансовой стабильности, целью которой является избежание банкротств банков в целом.**

В 2014 г. действующий формат Фонда обусловил его неспособность выполнять собственные обязательства из-за нехватки денежных средств для выплат. Во многом это было вызвано нерациональными условиями гарантирования вкладов, что вынудило Фонд прибегнуть к заимствованиям у Правительства. В течение 17 месяцев (с января 2014 г.) под опеку Фонда перешло 48 неплатежеспособных банков. Сумма гарантированных вкладов по ним превысила 55 млрд. грн., что приблизительно в 10 раз больше размера выплат Фонда за всю его историю — 5,8 млрд. грн. в течение 2000–2013 гг. (рис. 1).

* Фонд гарантування вкладів фізичних осіб : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <http://www.fg.gov.ua>.



Рис. 1. Финансовые ресурсы ФГВФЛ и объемы его выплат в 2005–2015 гг.

Построено автором по данным Фонда гарантирования вкладов физических лиц [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fg.gov.ua>.

Из-за неспособности рассчитаться собственными силами в 2014 г. Фонду пришлось заимствовать у НБУ 10,2 млрд. грн. на три года (траншами в июне, сентябре и октябре) и у Минфина 10,1 млрд. грн. путем обмена 15-летних ОВГЗ на векселя Фонда. Однако этих средств также не хватит на покрытие возмещений по обязательствам так называемых “новых” неплатежеспособных банков из сферы его ответственности (на начало 2015 г.). Для решения этой проблемы предусмотрено выделить Фонду из бюджета 20 млрд. грн. в 2015 г. и еще на 10 млрд. грн. предоставить кредитную помощь НБУ, причем на рекапитализацию банков в целом запланировано всего 36 млрд. грн. Этих средств, очевидно, не хватит на существенную поддержку действующих банков, что повышает вероятность расширения перечня неплатежеспособных финучреждений.

Рост расходов систем страхования и правительств во время кризиса определяется, прежде всего, недостатками в банковском надзоре, нехваткой квалифицированных кадров и затягиванием с решением проблем банков *. Исходя из этого, искать пути наращивания Фондом собственных средств без изменения системного подхода к поддержке стабильности банковского сектора не рационально. Текущего уровня формирования собственных денежных средств Фонда в 2,5% от гарантированных объемов абсолютно достаточно для устойчивости банковской системы даже в развивающихся странах, однако дестабилизация и, что еще опаснее, падение системных банков сводят на нет возможности гарантирования защиты вкладчиков. Как следствие, потери банковской системы перекладываются на государство. Таким образом, **нужно изменить парадигму деятельности Фонда с кассовой функции выплат (и поиска денег, которых для этого не хватает) на содей-**

* International Guidance on Deposit Insurance – A Consultative Process / Financial Stability Forum. – Working Group on Deposit Insurance, 2000. – June [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.iadi.org/docs/Consultation_Paper_English.pdf.

стве упреждению банкротств банков в рамках целостной системы обеспечения стабильности банковского сектора.

*Проблема взаимодействия гарантирования вкладов
с другими элементами системы обеспечения финансовой стабильности
(банковский надзор)*

Системы страхования депозитов не предназначены для “единоличного” противостояния системным финансовым кризисам. Решение возникших из-за них проблем требует широкого и скоординированного перечня мероприятий *, а ответственность страхования банковских вкладов в значительной степени зависит от **эффективности функционирования других компонентов системы финансовой безопасности страны**, которая включает инструментарий кредитора “последней надежды”, регуляторные нормы, политику надзора и интервенций, правила и механизмы вывода неплатежеспособных финучреждений с рынка и т. д. Согласованное функционирование этих компонентов взаимозависимо. Таким образом, каждый из них нельзя разрабатывать отдельно, а только в сочетании с другими элементами, четко определяя целевые задачи и необходимый функционал по их достижению [5].

Неэффективность украинской системы гарантирования банковских вкладов обусловлена тем, что она “оторвана” от других элементов системы обеспечения финансовой стабильности, особенно в плане банковского надзора. Как следствие, обострение проблем банков не предупреждается на этапе раннего выявления, а нарастает, что приводит их к краху. В этом контексте основными угрозами для Фонда являются: 1) низкое качество активов банка на этапе признания его неплатежеспособным (из-за разрыва в балансовой и реальной стоимостях передаваемых Фонду активов); 2) отсутствие усиленного надзора и повышенных регуляторных требований к системно значимым банковским учреждениям.

*Разрыв в балансовой и реальной стоимостях
передаваемых Фонду активов*

В конце октября 2014 г. балансовые активы 28 банков, перешедших в ведение Фонда после реформы 2012 г., достигли 79 млрд. грн. (при оценочной стоимости — около 30 млрд. грн.). Таким образом, реальная стоимость не превышала 38% балансовой, причем от продажи активов всех 28 банков Фонд планировал выручить лишь половину (10–15 млрд. грн.), а остальные придется возвращать через суд. В начале февраля 2015 г. неплатежеспособных банков было уже 39, а балансовая стоимость их активов превышала 150 млрд. грн., тогда как оценочная снизилась до 18% балансовой [6]. Еще через два месяца (по состоянию на начало апреля 2015 г.) количество неплатежеспособных банков выросло на 10 учреждений, а балансовая стоимость активов под управлением Фонда — приблизительно на 100 млрд. грн. (преимущественно за счет 74 млрд. грн. “Дельта Банка”). Качество и реальная стоимость активов сегодня остаются неизвестными, однако, по нашему мнению, они вряд ли превышают уровни предыдущих периодов. Ситуация ухудшается тем, что Фонд относится к третьей очереди кредиторов, причем следует подчеркнуть, что до реформы ликвидаторами банков было возвращено Фонду лишь 3,6% от возмещенных им сумм [7].

* Там же.

На данную ситуацию критически влияет пассивность регулятора в плане контроля за выводом качественных активов из банков перед их падением, когда собственникам и менеджменту становится очевидным их банкротство. Эффективным механизмом нивелирования этого фактора могло бы стать введение ответственности собственников и руководителей финучреждения за его банкротство, что отражено в Законе *. Однако данная законодательная инициатива содержит весьма противоречивую норму об обязательствах собственников (конечных бенефициариев) ликвидированных банков нести ответственность перед вкладчиками всем своим имуществом, ведь отсутствуют, во-первых, четкие критерии, согласно которым будут доказаны факты, что именно деятельность или бездеятельность бенефициара привела к банкротству банка, а не рыночные, операционные, конкурентные либо другие причины, и, во-вторых, принципы и стандарты установления оценочной стоимости ликвидационной массы банка. Именно ее размер будет определять целесообразность формирования права требования на имущество бенефициариев и руководителей финучреждений.

Таким образом, очевидно, что в существующих условиях банковского надзора, когда Фонд получает банки с “выведенными” активами и вынужден продавать залоговое имущество в ситуации падения рынков, гарантирование вкладов только за счет собственных денежных средств и ресурсов от реализации остатков активов работать не будет. Между тем, основные угрозы несет попадание в перечень неплатежеспособных учреждений системных банков.

Невозможность выполнения функций гарантирования вкладов в условиях падения системных банков (неэффективность Фонда)

Падение системных банков несет значительно бóльшие риски, чем потеря сбережений многими вкладчиками. Системность банковских учреждений определяется степенью их взаимосвязи с другими банковскими учреждениями и весомостью в общих активах и пассивах банковской системы. Таким образом, вопрос устойчивости и поддержки системных банков является первоочередным именно для центрального банка, ведь от этого зависят жизнедеятельность и устойчивость всей банковской системы.

В марте 2015 г., впервые после банкротства банка “Украина” в 2001 г., временная администрация была введена в системном “Дельта Банке”. На тот момент он был четвертым по размеру в списке из восьми системных банков Украины и по объему вкладов физических лиц стал крупнейшим из всех неплатежеспособных банков, переданных в Фонд для вывода с рынка.

Под компенсацию попали депозиты 94% (550 тыс.) вкладчиков “Дельта Банка”, которым Фонд должен выплатить 16,4 млрд. грн. По оценкам НБУ, спасение банка обошлось бы государству в более чем 22 млрд. грн., при том, что треть из 60 млрд. грн. активов банка были оценены как некачественные. Кроме того, к прямым расходам в виде выплаты возмещений физическим лицам государство также может добавить потерянные межбанковские кредиты, выданные “Дельта Банку” государственными банками, а также утраченные денежные средства государственных компаний, которые в целом оцениваются в 6–7 млрд. грн. [8]. Если для банка не найдется инвестора, то Фонд будет продавать его активы и

* Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб : Закон України від 02.03.2015 р. № 218-19 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/218-19>.

пассивы другим банкам или ликвидировать его путем распродажи ликвидационной массы. В этом случае деньги (до 200 тыс. грн.) получают только физические лица, а также НБУ (имеющий в залоге под рефинансирование значительную часть активов банка) и Фонд гарантирования вкладов (по остаточному принципу).

Таким образом, органы банковского надзора и системы страхования депозитов особое внимание должны уделять именно системным учреждениям. В то время как в рядовых банках дополнительный контроль и дисциплина гарантируются еще и кредиторами, в случае с крупными системообразующими банками эта логика может быть обратной. Рассчитывая в любых обстоятельствах на поддержку Правительства, кредиторы (в том числе и держатели субординированного долга) могут пренебрегать возможностями тщательного внутреннего контроля [9]. При таких условиях в отношении системно значимых банковских учреждений необходимо усилить надзор и повысить регуляторные требования, рекомендуемые Советом финансовой стабильности в рамках работы группы "G-20" и поддерживаемые Базельским комитетом по банковскому надзору*.

Моральный риск

Одной из главных угроз эффективному функционированию банковской системы страхования депозитных вкладов является моральный риск (*moral hazard*), который в украинской банковской системе генерируют как вкладчики, так и банкиры. Моральный риск при страховании депозитов возникает, когда вкладчики и банкиры освобождаются от ответственности за последствия собственных действий. Фактически речь идет об отрицательном влиянии страхования депозитов на поведение вкладчиков и руководства банка.

Вкладчики могут способствовать возникновению морального риска, если из-за наличия системы гарантирования вкладов перестают оценивать кредитный риск конкретного банковского учреждения и для открытия депозита выбирают банки независимо от их финансового положения. В такой ситуации вкладчики обычно руководствуются предложением более привлекательных процентных ставок по вкладам, что нарушает рыночное взаимодействие и способствует притоку вкладов в не очень надежные банки. Банкиры, осознавая защищенность вкладчиков, наоборот, содействуют росту морального риска, реализуя более рискованную стратегию по сравнению с той, на которую бы они решились при полной собственной ответственности [3]. Именно отсутствие механизма сдерживания морального риска со стороны банкиров и вкладчиков является ключевой проблемой неэффективности нынешней системы страхования банковских вкладов в Украине.

Как ни парадоксально, сегодня и банкиры, и вкладчики не критически зависят от возможностей поддержания платежеспособности банковских учреждений. Банкиры в случае возникновения угроз банкротства выводят активы на афелированные структуры, оставляя временной администрации "раздутые" балансы с неадекватной оценкой залогового имущества и значительными обязательствами перед кредиторами и вкладчиками. Мелкие вкладчики удовлетворяются выпла-

* G-20 Building financial resilience. Policy note / Australia summit 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.g20australia.org/official_resources/policy_note_building_financial_resilience; Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement. — Basel Committee on Banking Supervision, 2013. — July.

той депозитов через Фонд гарантирования (порог выплаты в 200 тыс. грн. покрывает более 99% депозитов по системе), а крупные – занимаются “дроблением” вкладов для их соответствия требованиям Фонда накануне введения временной администрации.

Таким образом, банкиров практически ничего не сдерживает от наращивания рисков кредитного портфеля и агрессивного повышения ставок доходности по депозитам населения с целью решения тактических задач пополнения ресурсной базы. В то же время мелкие вкладчики не особенно анализируют деятельность финучреждения, которому доверяют на хранение свои средства, рассчитывая на их возврат Фондом гарантирования. Осознание вкладчиками безусловной защиты со стороны Фонда на существующих условиях ощутимо влияет на *методы конкурентной борьбы между банками за депозитную базу*, которая, в основном, сводится к предложениям повышенной ставки доходности. В результате банки, нуждающиеся в финансировании, “задирают” ставки, повышая стоимость финансирования по системе, чем снижают ее устойчивость.

Такая ситуация является наиболее угрожающей в периоды нестабильности, когда потребность в депозитной базе возникает на фоне снижения качества кредитного портфеля и первых признаков оттока депозитов. Следовательно, банки вынуждены действовать по принципу пирамиды, когда стоимость привлечений превышает доходность текущих кредитов, а отрицательный финансовый результат продолжает аккумулироваться.

В целом меры по ограничению морального риска и повышению рыночной дисциплины способны значительно уменьшить расходы системы страхования депозитов в кризисный период. Одним из механизмов минимизации морального риска являются персональная ответственность руководства банка за нарушение стандартов корпоративного управления, а также введение совместного страхования, которое бы распределяло риски и среди вкладчиков.

Такие проблемы фактически существовали с самого начала функционирования Фонда и успешно сглаживались ростом рынка и поддержкой Правительства. Однако активизация с 2014 г. НБУ в плане вывода проблемных банков с рынка обнажила дополнительные пробелы в существующей системе гарантирования.

Попытки реформирования ФГВФЛ

В 2012 г. был принят Закон Украины *, который расширил полномочия Фонда в контексте вывода неплатежеспособных банков с рынка и реализации залогового имущества. Во время финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. санацией и ликвидацией проблемных банков занимался НБУ, а Фонд выполнял исключительно технические функции по выплате гарантированных сумм вкладчикам обанкротившихся банков (тогда были ликвидированы 15 учреждений). С 2012 г. Фонд получил возможность назначать в банки временную администрацию и курировать их ликвидацию, однако данные изменения достаточно фрагментарны и не устраняют системных изъянов существующего в Украине подхода к гарантированию вкладов. Так, Фонд не имеет, во-первых, возможности осуществлять пруденциальный надзор, а во-вторых, инструментария для упреждающего финансового оздоровления банков.

* Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-17 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4452-17>.

Банковский надзор и, при необходимости, система страхования депозитов должны ориентироваться, прежде всего, на раннее обнаружение проблем в банковской системе и нацеливаться на их своевременную корректировку. НБУ остался тем регулятором, который осуществляет ежедневный надзор за финансовыми учреждениями и контролирует их отчетность. Вместо этого банки попадают в Фонд, который не следил за этими финансовыми учреждениями, не осуществлял пруденциальное регулирование и не имел возможности действовать на упреждение, оперативно реагируя на развитие отрицательных тенденций. Де-факто Фонд привлекается к оздоровлению проблемных банков уже на стадии их неплатежеспособности, когда принятие эффективных мер по спасению чрезвычайно осложнено. Кроме того, решение об отнесении банка к категории неплатежеспособных принимает НБУ, а Фонд уже на его основе начинает процедуру вывода этого банка с рынка и введения в нем временной администрации. Полномочия Национального банка Украины предполагают предоставление проблемным учреждениям кредитов, проведение мероприятий по их санации и финансовому оздоровлению с целью избежания банкротства. Соответственно, Фонд лишен этой функции и не имеет рычагов для упреждающей финансовой поддержки банков. По нашему мнению, значительное внимание орган гарантирования депозитов должен уделять сотрудничеству банков с центральным банком, который выступает в роли кредитора последней инстанции, ведь во многих случаях это служит сигналом для раннего предупреждения проблем с его платежеспособностью*.

Таким образом, стоит отметить, что существующая система функционирования Фонда требует изменений, а недавние шаги по его реформированию — продолжения и развития. В этом разрезе чрезвычайно полезным может стать мировой опыт, особенно в плане адаптации систем страхования банковских вкладов к реалиям мирового финансового кризиса и кризисов национальных банковских систем, имевших место в течение 2007–2013 гг.

**Влияние мирового финансового кризиса
на подходы к гарантированию банковских вкладов в мире**

Мировой опыт гарантирования банковских вкладов

Сегодня около 100 стран имеют системы страхования депозитов, которые условно можно разделить на явные (эксплицитные), где условия и параметры защиты заранее известны и определены, и неявные (имплицитные), в пределах которых правительство и регулятор могут внедрять гибкие системы защиты вкладов в зависимости от каждой конкретной ситуации**. Однако подходов к решению проблем страхования банковских вкладов в целом больше, ведь каждая страна настраивает собственную систему страхования вкладов по ряду параметров (табл. 1).

Системы страхования в мире не являются устойчивыми, они постоянно претерпевают изменения в ответ на вызовы, встающие перед финансовыми системами стран. Особенно ярко это проявилось в период мирового финансового кризи-

* International Guidance on Deposit Insurance – A Consultative Process / Financial Stability Forum. – Working Group on Deposit Insurance, 2000. – June [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.iadi.org/docs/Consultation_Paper_English.pdf.

** International Organization of Deposit Insurers [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://iadi.org/aboutIADI.aspx?id=48>.

са 2008–2009 гг., приведшего к турбулентности банковских систем многих стран мира.

Таблица 1

Элементы архитектуры систем страхования банковских вкладов *

Критерии	Существующие опции
По уровню формализации	Эксплицитная (явная) Имплицитная (неявная)
По сумме страхования	Ограниченная Неограниченная Неопределенная (неявная система)
По функциональной нагрузке	PayBox – система “кассы”, осуществляющая аккумулирование и операционные выплаты вкладчикам гарантированных сумм Risk minimizer – более широкий функционал, включающий работу с проблемными банками и нацеленный на предотвращение их банкротства
По источникам финансирования	Частное (банками-участниками) Государственное Совместное
По подходу к накоплению денежных средств	Ex ante – аккумулирование денежных средств происходит постепенно, до наступления необходимости гарантированных выплат Ex post – денежные средства выплачиваются участниками системы страхования каждый раз по факту банкротства банков
По охвату	Общий (все банковские учреждения) Выборочный (только учреждения, отвечающие критериям)
По распределению рисков	Внедрено совместное страхование (часть рисков несет вкладчик) Совместное страхование не предусмотрено
По объектам покрытия	Индивидуальные вкладчики Корпоративные вкладчики (без институциональных) Все вкладчики (кроме межбанковских кредитов)
По валютам депозитных вкладов	Во всех валютах Только в национальной валюте
По подходу к расчету суммы покрытия	Отдельно каждый депозитный вклад Сумма всех депозитов на разных счетах

* Составлено автором.

Адаптация систем страхования депозитов к вызовам мирового финансового кризиса

Многие страны прибегли к расширению систем страхования вкладов именно с целью сдерживания последствий глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. Основные меры касались расширения пределов гарантирования по вкладам (вплоть до неограниченного гарантирования всей суммы) для предотвращения массового оттока депозитов, способного сформировать системную угрозу банковскому сектору.

А. Демиргук-Кунт и другие исследователи [10] отмечают рост в 2013 г. защиты депозитов по сравнению с 2008 г. благодаря расширению перечня стран, внедривших систему явного страхования депозитов или усиливших их защиту одним из шести способов: 1) увеличение гарантийного покрытия; 2) отмена совместного страхования; 3) введение государственного гарантирования вкладов (частичного или полного); 4) введение государственного гарантирования не-

деPOSITных обязательств; 5) введение государственного гарантирования банковских активов; 6) широкая национализация банков. Эти действия осуществляли страны, как пережившие в этот период банковский кризис, так и сумевшие избежать его * (рис. 2).

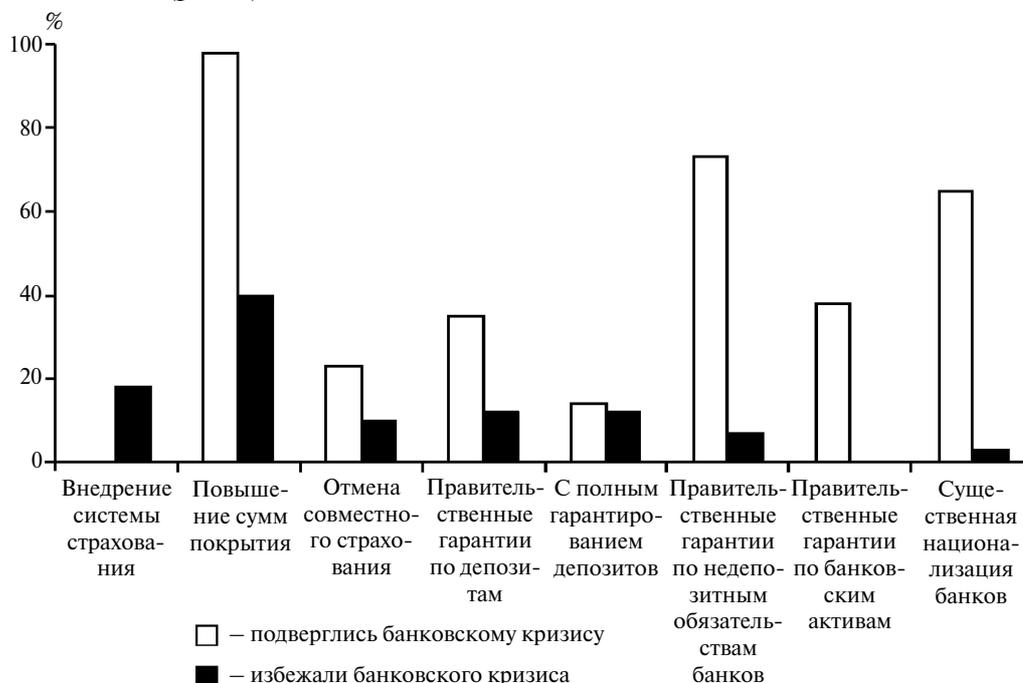


Рис. 2. Усиление защиты вкладчиков банков в 2007–2013 гг. (% стран с явным страхованием)

Построено автором по [10].

Расширение гарантий финансовой системы, особенно в странах, переживших банковские кризисы, было достаточно существенным и выходило за рамки традиционной системы страхования вкладов. В 14 странах с 2008 г. было введено страхование депозитов. Из них 96% государств, в которых в этот период были признаки банковского кризиса, повысили законодательно установленные пределы гарантирования вкладов. Государственные гарантии по депозитам ввели 32% стран, в которых существовало страхование вкладов и произошел банковский кризис, причем 38% из них использовали неограниченные гарантии, защищавшие вклады в полном объеме.

Наиболее активным вмешательством правительства в форме дополнительных государственных гарантий было в странах, *переживших банковские кризисы и имевших неявные системы страхования вкладов*. Так, 72% из них ввели гарантии на обязательства банков, которые варьировались от гарантирования долговых заимствований до неограниченных гарантий по всем банковским обязательствам. Государственные гарантии по банковским активам использовали в 36% кризисных стран, а в остальных 64% прибегли к национализации банков **.

* G-20 Building financial resilience. Policy note / Australia summit 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.g20australia.org/official_resources/policy_note_building_financial_resilience.

** Там же.

В краткосрочном периоде такие действия провоцируют возникновение достаточно серьезной проблемы с восстановлением рыночной дисциплины в будущем. Она обусловлена ошибочными ожиданиями идентичных действий правительств в случаях, когда новые кризисы будут вынуждать власть увеличивать объемы государственных гарантий. Таким образом, ожидания от правительств “пакетов помощи” существенно снижают роль и эффективность существующих ограничений систем страхования вкладов.

Научные исследования в целом подтверждают ограниченную роль страхования депозитов до кризиса 2008–2009 гг. При этом упор делается на опасность морального риска, связанного с чрезмерно щедрыми гарантийными выплатами по вкладам. Классические рекомендации ученых в целом сводились к ограничению морального риска, снижению коэффициента гарантийного покрытия к доходу, внедрению совместного страхования и изъятию депозитов институциональных вкладчиков из системы гарантирования.

Группой авторов на основе информации о существующих системах страхования депозитов была исследована взаимосвязь между страхованием вкладов, банковскими рисками и системной нестабильностью во многих странах в периоды накануне и во время глобального финансового кризиса. Результаты показали, что значительные гарантии финансовой безопасности депозитов увеличивают банковские риски и уязвимость банковской системы *накануне* кризиса (эффект морального риска), однако снижают банковский риск и повышают стабильность банковской системы *во время* кризиса (эффект стабилизации). Между тем, в целом исследование констатирует *общий отрицательный эффект системы страхования вкладов по всей выборке стран, отмечая, что дестабилизирующее влияние из-за морального риска намного существеннее по сравнению со стабилизационным эффектом в периоды финансовой нестабильности* *.

Особое внимание также нужно уделить политическим аспектам страхования вкладов в периоды кризисов. Во время кризиса правительства пытаются отреагировать быстро, весьма легко увеличивая гарантированные суммы, отменяя совместное страхование и предоставляя гарантии по недепозитным банковским обязательствам. С учетом того, что такого рода поддержка де-факто является условным обязательством, ни фонды гарантирования депозитов, ни национальные правительства сразу не ощущают роста финансового бремени. Такие действия быстро реализуются, не требуя дополнительного согласования в рамках бюджетного процесса и обычно не приводя к росту страховых платежей банков, что и гарантирует их поддержку. *Проблема в том, что подобные политические решения абсолютно не симметричны: легкость их принятия прямо пропорциональна сложности их отмены. Расширение гарантий по депозитам чрезвычайно трудно отменить, особенно это касается снижения сумм гарантированного вклада по окончании кризиса.*

Анализ целесообразности изменения параметров системы гарантирования банковских вкладов в Украине

Системы страхования депозитов, как и системы банковского надзора, должны модифицироваться в зависимости от этапа развития банковской системы, иначе любые финансовые шоки обусловят введение правительством неогра-

* International Organization of Deposit Insurers [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://iadi.org/aboutIADI.aspx?id=48>.

ниченного гарантирования, что значительно обострит проблему морального риска в банковском секторе *. В ответ на вызовы финансового кризиса Украина также повысила гарантированные суммы по депозитам до 150 тыс. грн. в 2007 г. и до 200 тыс. грн. в 2012 г., однако очевидна необходимость анализа целесообразности изменений в других элементах системы гарантирования вкладов (табл. 2).

Таблица 2

Целесообразность изменений параметров системы гарантирования вкладов в Украине *

Критерии	Принято в Украине	Альтернативы	Целесообразность изменения
По уровню формализации	Эксплицитная (явная) система	Имплицитная (неявная) система	<i>Нецелесообразно</i> – требует усиления надзорной функции НБУ, в частности СЗФИ **
По сумме страхования	Ограниченная	Неограниченная	<i>Нецелесообразно</i> – очень дорого для государства
По функциональной нагрузке	PayBox	Risk minimizer	<i>Целесообразно</i> – усилит функционал по минимизации рисков
По источникам финансирования	Де-юре – частное финансирование (банками-участниками), де-факто – совместное	Государственное	<i>Нецелесообразно</i> – требует решения вопроса с “Ощадбанком” (гарантии Правительства по вкладам)
По подходу к накоплению денежных средств	Ex ante	Ex post	<i>Нецелесообразно</i> – несет риски неплатежей и ухудшение состояния других банков в периоды кризиса
По охвату	Общий (все банковские учреждения)	Выборочный	<i>Нецелесообразно</i> – несет риски оттока вкладчиков из-за сужения гарантий
По распределению рисков	Совместное страхование не предусмотрено	Внедрены элементы совместного страхования	<i>Целесообразно</i> – способствует снижению морального риска, однако существует риск отмены в периоды кризисов
По объектам покрытия	Индивидуальные вкладчики	Корпоративные вкладчики (без институциональных). Все вкладчики (кроме межбанковских кредитов)	<i>Целесообразно</i> – расширит депозитную базу и реализует принципы справедливости

* International Guidance on Deposit Insurance – A Consultative Process / Financial Stability Forum. – Working Group on Deposit Insurance, 2000. – June [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.iadi.org/docs/Consultation_Paper_English.pdf.

Окончание таблицы

По валютам вкладов	Депозиты во всех валютах	Только в национальной валюте	<i>Нецелесообразно</i> – неприемлемо при высоком уровне долларизации и после ряда глубоких валютных кризисов
По подходу к расчету суммы покрытия	Отдельно каждый депозитный вклад	Сумма всех депозитов на разных счетах	<i>Целесообразно</i> – устранил возможности для злоупотреблений системой гарантирования вкладов

* Составлено автором.

** СЗФИ – системно значимые финансовые институции.

Явные и неявные системы страхования депозитов

Существуют научные подтверждения увеличения доли депозитов в пассивах банков в результате введения **явного страхования** вкладов [9]. Положительное влияние на ресурсную базу банковской системы, а также понятность и прозрачность гарантий для вкладчиков привели к использованию явных систем страхования депозитов даже в странах с низким уровнем финансового и институционального развития.

Эмпирические данные в целом подтверждают тезис о том, что **широкое страхование или гарантирование вкладов правительством может отрицательно влиять на долгосрочный рост и стабильность банковского посредничества**. Исключение составляют страны с ответственным и независимым банковским надзором и устоявшимся верховенством закона [11].

А. Демирчук-Кунт и Э. Кейн в своем исследовании влияния особенностей систем страхования депозитов на рыночную дисциплину, банковскую стабильность и эффективность противодействия кризису выделяют, прежде всего, важность устранения до внедрения системы явного страхования вкладов пробелов в надзорной функции регулирующих органов [12]. Такие предостережения весьма актуальны для Украины, ведь существующие институциональные недостатки делают эффективность системы очень низкой, а само страхование – чрезмерно дорогим для государства.

Системы страхования PayBox и Risk minimizer

PayBox, задача которой – просто возместить вкладчикам гарантированную сумму в случае банкротства банка, составляет приблизительно 43% среди всех систем, работающих по принципу ex ante платежей. Альтернативных типов фондов (Risk minimizer) больше – 57%, и они имеют более широкий спектр задач, ведь занимаются минимизацией рисков банкротств банков путем их лицензирования, осуществления надзора, анализа отчетности и т. д. (рис. 3) [8; 10].

После реформы 2012 г. Украина сделала шаг по отходу от системы PayBox, однако существующий уровень функционала Фонда не позволяет говорить о внедрении полноценной системы Risk minimizer. Для этого необходимо четко определить место Фонда в процессах пруденциального надзора, что будет непосредственно определять его ответственность за минимизацию рисков банковской дестабилизации.

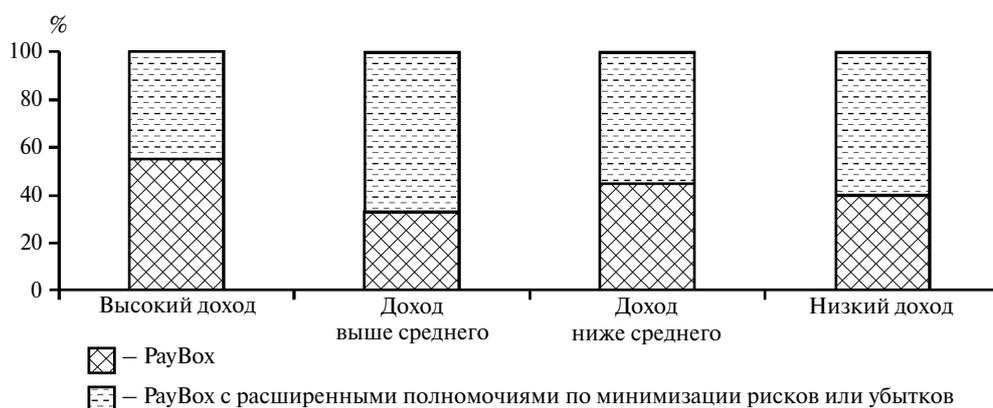


Рис. 3. Функциональные задачи систем страхования вкладов в 2013 г.

Построено автором по [10].

Список использованной литературы

1. За рік українці забрали з банків майже третину депозитів [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <http://economics.unian.ua/finance/1028036-za-rik-ukrajintsi-zabrali-z-bankiv-mayje-tretinu-depozitiv.html>.
2. Чеховський Д. Функціональне призначення і принципи функціонування механізму гарантування банківських вкладів // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. — 2014. — № 2 (20). — С. 182–186.
3. MacDonald R. Deposit Insurance / Centre for Central Banking Studies, Bank of England // Handbooks in Central Banking. — 1996. — № 9. — August.
4. White E. Deposit Insurance // World Bank Policy Research Working Paper. — 1995. — № 1541.
5. Laeven L. Pricing of Deposit Insurance // World Bank Policy Research Working Paper. — 2002. — № 2871. — July.
6. Игра в банчики [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://hubs.ua/business/igra-v-banchiki-30875.html>.
7. Тайны Фонда гарантирования вкладов [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://hubs.com.ua/business/taynyi-fonda-garantirovaniya-vkladov.html>.
8. Дельта выход [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://hubs.com.ua/business/del-ta-vy-hod.html>.
9. Gropp R., Vesala J. Deposit insurance, moral hazard and market monitoring // ECB Working Paper. — 2004. — № 302.
10. Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L. Deposit Insurance Database // IMF Working Paper. — 2014. — № 14/118.
11. Cull R., Senbet L., Sorge M. Deposit Insurance and Bank Intermediation in the Long Run // BIS Working Papers. — 2004. — № 156. — July.
12. Demirgüç-Kunt A., Kane E. Deposit Insurances Around the Globe // World Bank Policy Research Working Paper. — 2001. — № 2679.

References

1. *Za rik ukrajintsi zabraly z bankiv maizhe tretynu depozytiv* [For one year, the Ukrainians took almost one third of deposits from banks], available at: <http://economics.unian.ua/finance/1028036-za-rik-ukrajintsi-zabrali-z-bankiv-mayje-tretinu-depozitiv.html> [in Ukrainian].

2. Chekhovs'kyi D. *Funktsional'ne pryznachennya i pryntsyipy funktsionuvannya mekhanizmu garantuvannya bankivs'kykh vkladiv* [The functional purpose and the principles of functioning of the mechanism of guarantee of bank deposits]. *Visn. Univ. Bank. Spravy NBU – Bull. of Univ. of Bank. of NBU*, 2014, No. 2 (20), pp. 182–186 [in Ukrainian].
3. MacDonald R. Deposit Insurance. *Handbooks in Central Banking*, August 1996, No. 9.
4. White E. Deposit Insurance. World Bank Policy Research Working Paper, 1995, No. 1541.
5. Laeven L. Pricing of Deposit Insurance. World Bank Policy Research Working Paper, July 2002, No. 2871.
6. *Igra v banchiki* [The game of toy-banks], available at: <http://hubs.ua/business/igra-v-banchiki-30875.html> [in Russian].
7. *Tainy Fonda garantirovaniya vkladov* [Mysteries of the Fund of guarantee of deposits], available at: <http://hubs.com.ua/business/taynyi-fonda-garantirovaniya-vkladov.html> [in Russian].
8. *Del'ta vykhod* [Delta exit], available at: <http://hubs.com.ua/business/del-ta-vy-hod.html> [in Russian].
9. Gropp R., Vesala J. Deposit insurance, moral hazard and market monitoring. ECB Working Paper, 2004, No. 302.
10. Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L. Deposit insurance database. IMF Working Paper, 2014, No. 14/118.
11. Cull R., Senbet L., Sorge M. Deposit insurance and bank intermediation in the long run. BIS Working Papers, July 2004, No. 156.
12. Demirgüç-Kunt A., Kane E. Deposit insurances around the globe. World Bank Policy Research Working Paper, 2001, No. 2679.

*Статья поступила в редакцию 15 июня 2015 г.
Окончание – в следующем номере журнала.*
