

ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ

УДК 336.717.3: 336.025

А. І. ШКЛЯР,
*кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник відділу грошово-кредитних відносин
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
(Київ)*

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ *

Розкрито проблемні аспекти діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в Україні з акцентом на хибне визначення цілей функціонування системи гарантування вкладів, а також низьку її взаємодію з іншими елементами системи забезпечення фінансової стабільності. Відзначено вплив світової фінансової кризи на підходи до гарантування банківських вкладів у світі, а також проаналізовано доцільність зміни параметрів системи гарантування банківських вкладів в Україні.

Ключові слова: страхування депозитів, гарантування банківських вкладів, моральний ризик, фінансова стабільність, банківська паніка, "набіги вкладників", світова фінансова криза, банківський нагляд, явні та неявні системи страхування депозитів, система PayBox, система Risk minimizer, спільне страхування.

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
(Kyiv)*

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 Андрій Ігорович (Shkliar Andrii Igorovych) – e-mail: shkliar@gmail.com.

* Статтю підготовлено за матеріалами наукових досліджень, виконаних у межах НДР "Монетарний механізм розвитку економіки України в умовах глобальної фінансової нестабільності" (Державний реєстраційний № 0113U000499).

Україна стала першою країною на пострадянському просторі, де було запроваджено систему страхування депозитів населення. Створення у 1998 р. Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд або ФГВФО) мало на меті підвищити довіру населення до банківської системи на фоні загрози фінансової кризи. Проте з плином часу і появою нових викликів перед українською фінансовою системою в цілому та банківською зокрема його значення істотно нівелювалось. Українська банківська система з фази зростання, що тривала протягом 2000–2007 рр., перейшла у фазу фінансово-економічної нестабільності. Турбулентність розпочалася з фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. та значно посилилася військово-економічною кризою 2014–2015 рр., яка стала найбільшим випробовуванням для української фінансової системи за весь період незалежності. Якщо під час зростання Фонд у цілому справлявся з поодинокими “падіннями” банків, виплачуючи гарантовані суми з власних накопичень, то в умовах системної кризи він виявився неспроможним протистояти викликам, пов’язаним з панікою населення та масовими “втечами з банків”. І якщо у 2009 р. ФГВФО зумів уникнути великих виплат завдяки рекапіталізації ряду банків за рахунок державного бюджету, то масштабне виведення неплатоспроможних фінансових установ з ринку у 2014 р. виявило неефективність існуючої системи страхування депозитів в Україні.

Так, на фоні паніки населення вплив депозитів сягнув 126 млрд. грн. [1], у 33 банках запроваджено тимчасові адміністрації, а щодо 17 – розпочато процедуру ліквідації. У результаті через касовий розрив Фонд змушений був позичити у НБУ та Уряду 20,3 млрд. грн. для виплат вкладникам. На 2015 р. крім бюджетного фінансування шляхом кредитування у вигляді ОВДП в обмін на векселі обсягом 20 млрд. грн. Фонд відкрив у НБУ кредитну лінію на суму 9,95 млрд. грн. *. Така ситуація з усією очевидністю свідчить, що вітчизняна система страхування банківських вкладів потребує змін, адаптування до сучасних викликів та проблем банківської системи, а також має стати спроможною згладжувати паніку вкладників.

Проблемні аспекти діяльності ФГВФО в Україні

Умовно проблеми української системи гарантування вкладів викликані двома факторами: 1) прогалинами в її параметрах, які реалізують невірний посил вкладникам, очевидно, через хибне визначення цілей функціонування та ролі системи гарантування вкладів у національній фінансовій системі; 2) прогалинами у національній системі забезпечення фінансової стабільності, слабким та неефективним банківським наглядом.

Проблема хибного визначення цілей функціонування системи гарантування вкладів в Україні

Українська система гарантування вкладів фізичних осіб є неефективною у періоди дестабілізації і не може бути дійовою за наявного визначення її ролі та завдань. Згідно із Стратегією розвитку Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на 2013–2017 роки, його метою є “захист прав та законних інтересів

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

вкладників банків, зміцнення довіри до банківської системи України, стимулювання залучення коштів у банківську систему України, забезпечення ефективної процедури виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків” *.

З одного боку, обґрунтуванням необхідності страхування депозитів є захист споживачів (вкладників), адже їм часто важче визначити ступінь надійності банку порівняно з класичним споживчим ринком. Проте звуження завдань Фонду до мікрорівня, тобто до захисту тільки фізичних осіб, жодним чином не сприяє реальній підтримці вкладників. Адже метою створення практично всіх систем страхування (гарантування) вкладів у світі в першу чергу є уникнення системних фінансових криз, тобто забезпечення стійкості фінансової системи держави, а вже потім захист вкладників [2]. Більш глибока необхідність страхування депозитів полягає у зниженні ризику системної банківської кризи, пов’язаної з панічним зняттям коштів з депозитів. Механізм захисту передбачає, що в разі впевненості у безпеці власних заощаджень завдяки страхуванню депозитів у вкладника не буде мотивів забирати кошти з банку.

Світова практика розглядає страхування депозитів лише як елемент більш широкої системи заходів, розробленої для захисту вкладників від втрат заощаджень. Насамперед, ідеться про ліцензування банків та контроль за їх діяльністю. Ці заходи перебувають у сфері відповідальності регулятора, який і відстежує ситуації погіршення стану банківських установ, що загрожують безпеці вкладів. Крім того, у разі проблем з ліквідністю комерційні банки мають можливість уникнути банкрутства завдяки підтримці центрального банку через механізм “кредитора останньої надії” [3].

Таким чином, необхідно переосмислити роль та місце системи гарантування вкладів в Україні, адже з урахуванням того, що початковою метою створення систем страхування депозитів були не захист вкладників, а підвищення стійкості банківської системи, гарантування банківських вкладів повинно мати не стільки соціальний, скільки економічний характер [2; 4]. Відповідне розуміння повинно діставати відображення в комплексному баченні регулятором системи підтримки фінансової стабільності, коли **Фонд розглядатиметься не як окрема інституція, яка відшкодовує вкладникам втрати, а як елемент комплексної системи забезпечення фінансової стабільності, метою якої є уникнення банкрутства банків у цілому.**

У 2014 р. чинний формат Фонду зумовив його неспроможність виконувати власні зобов’язання через нестачу коштів для виплат. Багато в чому це було викликано нераціональними умовами гарантування вкладів, що змусило Фонд вдатися до запозичень в Уряді. Протягом 17 місяців (з січня 2014 р.) під опіку Фонду перейшло 48 неплатоспроможних банків. Сума гарантованих вкладів по них перебільшила 55 млрд. грн., що приблизно в 10 разів перевищує виплати Фонду за всю історію його існування — 5,8 млрд. грн. протягом 2000—2013 рр. (рис. 1).

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



Рис. 1. Фінансові ресурси ФГВФО та обсяги його виплат у 2005–2015 рр.

Побудовано автором за даними Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fg.gov.ua>.

Через неспроможність розрахуватися власними силами у 2014 р. Фонду довелося позичати у НБУ 10,2 млрд. грн. на три роки (траншами у червні, вересні та жовтні) та у Мінфіну 10,1 млрд. грн. шляхом обміну 15-річних ОВДП на векселі Фонду. Проте цих коштів також не вистачить на покриття відшкодувань за зобов'язаннями так званих “нових” неплатоспроможних банків із сфери його відповідальності (на початок 2015 р.). Для розв'язання цієї проблеми передбачено виділити Фонду з бюджету 20 млрд. грн. у 2015 р. і ще на 10 млрд. грн. надати кредитної підтримки НБУ, причому на рекапіталізацію банків у цілому заплановано всього 36 млрд. грн. Цих коштів, очевидно, не вистачить на істотну підтримку діючих банків, що підвищує ймовірність розширення переліку неплатоспроможних фінустанов.

Зростання витрат систем страхування та урядів під час криз визначається, насамперед, недоліками у банківському нагляді, браком кваліфікованих кадрів і зволіканням з вирішенням проблем банків *. Виходячи з цього, шукати шляхи нарощування Фондом власних коштів без зміни системного підходу до підтримки стабільності банківського сектору є нераціональним. Поточного рівня формування власних коштів Фонду у 2,5% від гарантованих обсягів цілком достатньо для стійкості банківської системи навіть у країнах, що розвиваються, проте дестабілізація і, що ще небезпечніше, падіння системних банків зводять нанівець можливості гарантування захисту вкладників. Як наслідок, втрати банківської системи перекладаються на державу. Таким чином, **потрібна зміна парадигми діяльності Фонду з касової функції виплат (та пошуку грошей, яких для цього бракує) на**

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

сприяння попередженню банкрутств банків у межах цілісної системи забезпечення стабільності банківського сектору.

*Проблема взаємодії гарантування вкладів
з іншими елементами системи забезпечення фінансової стабільності
(банківський нагляд)*

Системи страхування депозитів не призначені для "одноосібної" протидії системним фінансовим кризам. Вирішення пов'язаних з ними проблем вимагає широкого та скоординованого переліку урядових заходів *, а дієвість страхування банківських вкладів значною мірою залежить від **ефективності функціонування інших компонентів системи фінансової безпеки країни**, яка включає інструментарій кредитора "останньої надії", регуляторні норми, політику нагляду та інтервенцій, правила і механізми виведення неплатоспроможних фінустанов з ринку тощо. Узгоджене функціонування цих компонентів є взаємозалежним. Таким чином, кожний з них не можна розробляти окремо, а тільки в поєднанні з іншими елементами, чітко визначаючи цільові завдання та необхідний функціонал щодо їх досягнення [5].

Неефективність української системи гарантування банківських вкладів зумовлено тим, що вона є "відірваною" від інших елементів системи забезпечення фінансової стабільності, особливо щодо банківського нагляду. Як наслідок, загострення проблем банків не попереджається на етапі раннього виявлення, а наростає, що призводить їх до краху. У цьому контексті основними загрозами для Фонду є: 1) низька якість активів банку на етапі визнання його неплатоспроможним (через розрив у балансовій та реальній вартостях активів, що передаються Фонду); 2) відсутність посиленого нагляду та підвищених регуляторних вимог до системно значущих банківських установ.

*Розрив у балансовій та реальній вартостях активів,
що передаються Фонду*

Наприкінці жовтня 2014 р. балансові активи 28 банків, які перейшли у відання Фонду після реформи 2012 р., сягнули 79 млрд. грн. (при оціночній вартості – близько 30 млрд. грн.). Таким чином, реальна вартість не перевищувала 38% балансової, причому від продажу активів усіх 28 банків Фонд планував виручити лише половину (10–15 млрд. грн.), а решту доведеться повертати через суд. На початку лютого 2015 р. неплатоспроможних банків було вже 39, а балансова вартість їх активів перевищувала 150 млрд. грн., тоді як оціночна вартість знизилася до 18% балансової [6]. Ще через два місяці (станом на початок квітня 2015 р.) кількість неплатоспроможних банків зросла на 10 установ, а балансова вартість активів під управлінням Фонду – приблизно на 100 млрд. грн. (переважно за рахунок 74 млрд. грн. "Дельта Банку"). Якість і реальна вартість активів сьогодні залишаються невідомими, проте, на нашу думку, вони навряд чи перевищать рівні попередніх періодів. Ситуація погіршується тим, що Фонд належить до третьої черги кредиторів, причому слід підкреслити, що до реформи ліквідаторами банків було повернуто Фонду лише 3,6% від відшкодованих ним сум [7].

* Там же.

На дану ситуацію критично впливає пасивність регулятора щодо контролю за виведенням якісних активів з банків перед їх падінням, коли власникам і менеджменту стає очевидним їх банкрутство. Ефективним механізмом нівелювання цього фактора могло б стати запровадження відповідальності власників і керівників фінустанови щодо її банкрутства, що відображено у Законі *. Проте дана законодавча ініціатива містить досить суперечливу норму про зобов'язання власників (кінцевих бенефіціарів) ліквідованих банків нести відповідальність перед вкладниками всім своїм майном, адже відсутні, по-перше, чіткі критерії, згідно з якими доводитимуться факти, що саме діяльність або бездіяльність бенефіціара призвела до банкрутства банку, а не ринкові, операційні, конкурентні чи інші причини, і, по-друге, принципи і стандарти встановлення оціночної вартості ліквідаційної маси банку. Саме її розмір визначатиме доцільність формування права вимоги на майно бенефіціарів та керівників фінустанов.

Таким чином, очевидно, що за існуючих умов банківського нагляду, коли Фонд отримує банки з “виведеними” активами та змушений продавати заставне майно у ситуації падіння ринків, гарантування вкладів лише за рахунок власних коштів та ресурсів від реалізації залишків активів не працюватиме. Утім, основні загрози несе потрапляння до переліку неплатоспроможних установ системних банків.

***Неможливість виконання функцій гарантування вкладів
в умовах падіння системних банків (неефективність Фонду)***

Падіння системних банків несе значно більші ризики, ніж втрата заощаджень великою кількістю вкладників. Системність банківських установ визначається ступенем їх взаємозв'язку з іншими банківськими установами та вагою у загальних активах і пасивах банківської системи. Таким чином, питання стійкості та підтримки системних банків є першочерговим саме для центрального банку, адже від цього залежать життєздатність та стійкість усієї банківської системи.

У березні 2015 р., вперше після банкрутства банку “Україна” у 2001 р., тимчасову адміністрацію було введено у системному “Дельта Банку”. На той момент він був четвертим за розміром у списку з восьми системних банків України і за обсягом вкладів фізичних осіб став найбільшим з усіх неплатоспроможних банків, переданих до Фонду з метою виведення з ринку.

Під компенсацію потрапили депозити 94% (554 тис.) вкладників “Дельта Банку”, яким Фонд повинен виплатити 16,4 млрд. грн. За оцінками НБУ, порятунок банку коштував би державі понад 22 млрд. грн., при тому, що третина з 60 млрд. грн. активів банку була оцінена як неякісні. Крім того, до прямих витрат у вигляді виплати відшкодувань фізичним особам держава також має додати втрачені міжбанківські кредити, надані “Дельта Банку” державними банками, а також втрачені кошти державних компаній, які в цілому оцінюються у 6–7 млрд. грн. [8]. Якщо для банку не знайдеться інвестора, то Фонд прода-

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

ватиме його активи і пасиви іншим банкам або ліквідуватиме його шляхом розпродажу ліквідаційної маси. У цьому випадку гроші (до 200 тис. грн.) отримають тільки фізичні особи, а також НБУ (який має в заставі під рефінансування значну частину активів банку) і Фонд гарантування вкладів (за залишковим принципом).

Таким чином, органи банківського нагляду і системи страхування депозитів особливу увагу повинні приділяти саме системним установам. Тоді як у "пересічних" банках додатковий контроль і дисципліна гарантуються ще й кредиторами, у випадку з великими системоутворюючими банками ця логіка може бути зворотною. Очікуючи за будь-яких обставин підтримки Уряду, кредитори (у тому числі й держателі субординованого боргу) можуть нехтувати можливостями ретельного внутрішнього контролю [9]. За таких умов щодо системно значущих банківських установ необхідно посилити нагляд і підвищити регуляторні вимоги, які рекомендуються Радою фінансової стабільності в межах роботи групи "G-20" та підтримуються Базельським комітетом з банківського нагляду*.

Моральний ризик

Однією з найбільших загроз ефективному функціонуванню системи страхування депозитних вкладів є моральний ризик (*moral hazard*), який в українській банківській системі генерують як вкладники, так і банкіри. Моральний ризик при страхуванні депозитів виникає, коли вкладники і банкіри звільняються від відповідальності за наслідки власних дій. Фактично, йдеться про негативний вплив страхування депозитів на поведінку вкладників і керівництва банку.

Вкладники можуть сприяти виникненню морального ризику, якщо через наявність системи гарантування вкладів перестають оцінювати кредитний ризик конкретної банківської установи і для відкриття депозиту обирають банки незалежно від їх фінансового стану. У такій ситуації вкладники зазвичай керуються пропозицією більш привабливих процентних ставок закладами, що порушує ринкову взаємодію та сприяє припливу вкладів до не дуже надійних банків. Банкіри, усвідомлюючи захищеність вкладників, навпаки, сприяють зростанню морального ризику, реалізуючи більш ризиковану стратегію порівняно з тією, на яку б вони наважились у разі повної власної відповідальності [3]. Саме відсутність механізму стримування морального ризику з боку банкірів та вкладників є ключовою проблемою неефективності нинішньої системи страхування банківських вкладів в Україні.

Як не парадоксально, сьогодні і банкіри, і вкладники не критично залежать від можливостей підтримки платоспроможності банківських установ. Банкіри в разі виникнення загроз банкрутства виводять активи на афільовані структури, залишаючи тимчасовій адміністрації "роздуті" баланси з неадекватною оцінкою заставного майна та значними зобов'язаннями перед кредиторами і вкладника-

* G-20 Building financial resilience : Policy note / Australia summit 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : 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.

ми. Дрібні вкладники задовольняються виплатою депозитів через Фонд гарантування (поріг виплати у 200 тис. грн. покриває більш як 99% депозитів по системі), а великі – займаються “дробленням” вкладів для їх відповідності вимогам Фонду напередодні введення тимчасової адміністрації.

Таким чином, банкірів мало що стримує від нарощування ризиків кредитного портфеля й агресивного підвищення ставок дохідності за депозитами населення з метою вирішення тактичних завдань поповнення ресурсної бази. Водночас дрібні вкладники не особливо аналізують діяльність фінустанови, якій довіряють на зберігання свої кошти, розраховуючи на їх повернення Фондом гарантування. Усвідомлення вкладниками безумовного захисту з боку Фонду на існуючих умовах суттєво впливає на *методи конкурентної боротьби між банками за депозитну базу*, яка, в основному, зводиться до пропозицій підвищеної ставки дохідності. У результаті банки з потребою у фінансуванні “задирають” ставки, підвищуючи вартість фінансування по системі, чим знижують її стійкість.

Така ситуація є найбільш загрозливою в періоди нестабільності, коли потреба в депозитній базі виникає на фоні зниження якості кредитного портфеля та перших ознак відпливу депозитів. Отже, банки вимушені діяти за принципом піраміди, коли вартість залучень перевищує дохідність поточних кредитів, а негативний фінансовий результат продовжує акумулюватися.

У цілому заходи щодо обмеження морального ризику та підвищення ринкової дисципліни здатні значно зменшити витрати системи страхування депозитів у кризовий період. Одним з механізмів мінімізації морального ризику є персональна відповідальність керівництва банку за порушення стандартів корпоративного управління, а також запровадження спільного страхування, яке б розподіляло ризики і серед вкладників.

Такі проблеми фактично існували від самого початку функціонування Фонду та успішно згладжувалися зростанням ринку і підтримкою Уряду. Проте активізація у 2014 р. НБУ щодо виведення проблемних банків з ринку виявила додаткові прогалини в існуючій системі гарантування.

Спроби реформування ФГВФО

У 2012 р. був прийнятий Закон України *, який розширив повноваження Фонду в контексті виведення неплатоспроможних банків з ринку та реалізації заставного майна. Під час фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. санацією та ліквідацією проблемних банків займався НБУ, а Фонд виконував виключно технічні функції з виплати гарантованих сум вкладникам збанкрутілих банків (тоді було ліквідовано близько 15 установ). З 2012 р. Фонд дістав можливість призначати в банки тимчасову адміністрацію та курирувати їх ліквідацію, проте дані зміни є достатньо фрагментарними і не усувають системних вад існуючого в Україні підходу до гарантування вкладів. Так, Фонд не має, по-перше, можливості здійснювати пруденційний нагляд, а по-друге, інструментарію для попереджувального фінансового оздоровлення банків.

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

Банківський нагляд і, за необхідності, система страхування депозитів повинні орієнтуватися, насамперед, на раннє виявлення проблем у банківській системі та націлюватися на їх своєчасне коригування. НБУ залишився тим регулятором, який здійснює щоденний нагляд за фінансовими установами і контролює їх звітність. Натомість банки потрапляють до Фонду, який не стежив за цими фінансовими установами, не здійснював пруденційного регулювання і не мав можливості діяти на упередження, оперативно реагуючи на розвиток негативних тенденцій. Де-факто Фонд долучається до оздоровлення проблемних банків вже на стадії їхньої неплатоспроможності, коли втілення ефективних заходів з порятунку надзвичайно ускладнене. Крім того, рішення про віднесення банку до категорії неплатоспроможних приймає НБУ, а Фонд вже на його основі розпочинає процедуру виведення цього банку з ринку та запровадження в ньому тимчасової адміністрації. Повноваження Національного банку України передбачають надання проблемним установам кредитів, проведення заходів щодо їх санації та фінансового оздоровлення з метою уникнення банкрутства. Відповідно, Фонд позбавлений цієї функції і не має підойм для попереджувальної фінансової підтримки банків. На нашу думку, значну увагу орган гарантування депозитів повинен приділяти співпраці банків з центральним банком, який виступає в ролі кредитора останньої інстанції, адже у багатьох випадках це є сигналом для раннього попередження проблем з його платоспроможністю*.

Таким чином, варто зазначити, що наявна система функціонування Фонду вимагає змін, а нещодавні кроки з його реформування — продовження й розвитку. У цьому розрізі надзвичайно корисним може стати світовий досвід, особливо щодо адаптації систем страхування банківських вкладів до реалій світової фінансової кризи та криз національних банківських систем, які мали місце протягом 2007–2013 рр.

Вплив світової фінансової кризи на підходи до гарантування банківських вкладів у світі

Світовий досвід гарантування банківських вкладів

На сьогодні близько 100 країн мають системи страхування депозитів, які умовно можна поділити на явні (експліцитні), де умови та параметри захисту заздалегідь відомі та визначені, та неявні (імпліцитні), в межах яких уряд і регулятор можуть запроваджувати гнучкі системи захисту вкладів залежно від кожної конкретної ситуації**. Проте підходів до розв'язання проблем страхування банківських вкладів у цілому більше, адже кожна країна налаштовує власну систему страхування вкладів за рядом параметрів (табл. 1).

Системи страхування у світі не є сталими, вони постійно зазнають змін у відповідь на виклики, що постають перед фінансовими системами країн. Особливо яскраво це було видно в період світової фінансової кризи 2008–2009 рр., що призвела до турбулентності банківських систем багатьох країн світу.

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

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

Таблиця 1

Елементи архітектури систем страхування банківських вкладів

Критерії	Існуючі опції
За рівнем формалізування	Експліцитна (явна) Імпліцитна (неявна)
За сумою страхування	Обмежена Необмежена Невизначена (неявна система)
За функціональним навантаженням	Paybox – система “каси”, що здійснює акумулювання та операційні виплати вкладникам гарантованих сум Risk minimizer – більш широкий функціонал, який включає роботу з проблемними банками та націлений на запобігання їх банкрутству
За джерелами фінансування	Приватне (банками-учасниками) Державне Сумісне
За підходом до накопичення коштів	Ex ante – акумулювання коштів відбувається поступово, до настання необхідності гарантованих виплат Ex post – кошти виплачуються учасниками системи страхування щоразу за фактом банкрутства банків
За охопленням	Загальне (всі банківські установи) Вибіркове (тільки установи, які відповідають критеріям)
За розподілом ризиків	Впроваджено співстрахування (частину ризиків несе вкладник) Співстрахування не передбачено
За об'єктами покриття	Індивідуальні вкладники Корпоративні вкладники (без інституційних) Усі вкладники (крім міжбанківських кредитів)
За валютами депозитних вкладів	У всіх валютах Тільки в національній валюті
За підходом до підрахунку суми покриття	Окремо кожний депозитний вклад Сума всіх депозитів на різних рахунках

Складено автором.

Адаптація систем страхування депозитів до викликів світової фінансової кризи

Багато країн вдалися до розширення систем страхування вкладів саме з метою стримування наслідків глобальної фінансової кризи 2008–2009 рр. Основні заходи стосувалися розширення меж гарантування закладами (аж до необмеженого гарантування всієї суми) для запобігання масовому відпливу депозитів, здатному сформувати системну загрозу банківському сектору.

А. Деміргук-Кунт та інші дослідники [10] відзначають зростання у 2013 р. захисту депозитів порівняно з 2008 р. завдяки розширенню переліку країн, які запровадили систему явного страхування депозитів або посилили їх захист одним з шести способів: 1) збільшення гарантійного покриття; 2) скасування спільного страхування; 3) запровадження державного гарантування вкладів (часткового або повного); 4) запровадження державного гарантування недепозитних зобов'язань; 5) запровадження державного гарантування банківських активів;

б) широка націоналізація банків. Ці дії вживали як країни, що пережили у цей період банківську кризу, так і ті, які зуміли уникнути її* (рис. 2).

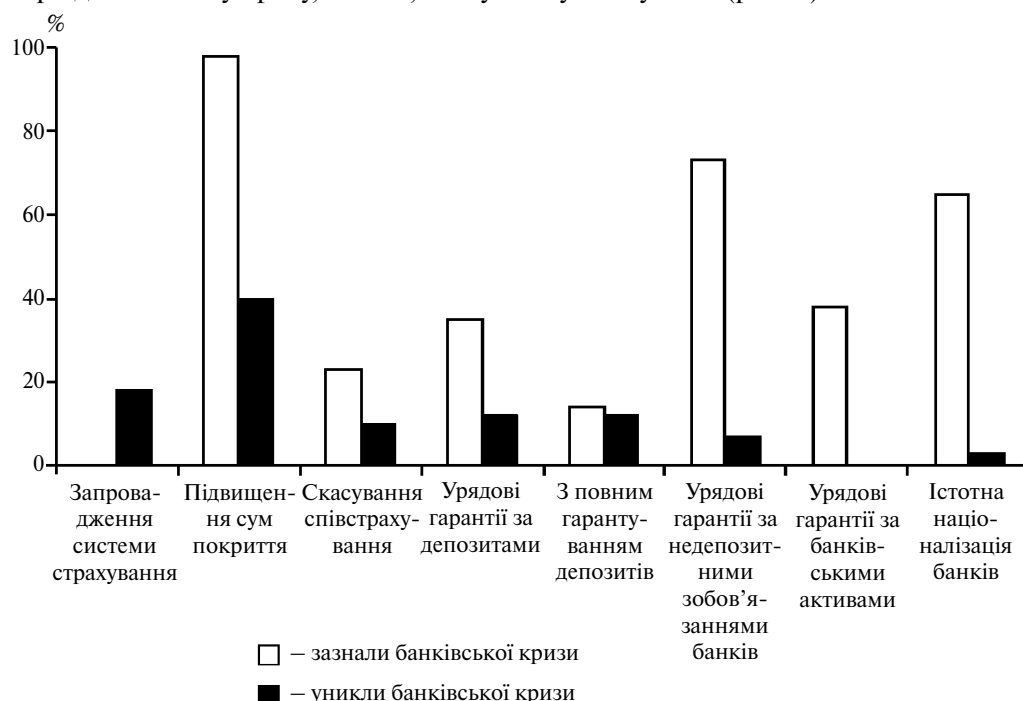


Рис. 2. Посилення захисту вкладників банків у 2007–2013 рр. (% країн з явним страхуванням)

* Побудовано автором за [10].

Розширення гарантій фінансової системи, особливо в країнах, що пережили банківські кризи, було досить суттєвим і виходило за рамки традиційної системи страхування вкладів. У 14 країнах з 2008 р. було запроваджено страхування депозитів. З них 96% держав, у яких у цей період були ознаки банківської кризи, підвищили законодавчо встановлені межі гарантування вкладів. Державні гарантії щодо депозитів започаткували 32% країн, де існувало страхування вкладів і мала місце банківська криза, причому 38% з них використовували необмежені гарантії, які захищали вклади у повному обсягу.

Найбільш активним було втручання уряду у формі додаткових державних гарантій у країнах, які *пережили банківські кризи та мали неявні системи страхування вкладів*. Так, 72% з них запровадили гарантії на зобов'язання банків, які варіювалися від гарантування боргових запозичень до необмежених гарантій щодо всіх банківських зобов'язань. Державні гарантії за банківськими активами використали у 36% кризових країн, а у решті 64% вдалися до націоналізації банків**.

У короткостроковому періоді такі дії провокують виникнення досить серйозної проблеми щодо відновлення ринкової дисципліни в майбутньому. Вона зу-

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

** Там же.

мовлена хибними очікуваннями ідентичних дій урядів у випадках, коли нові кризи спонукатимуть владу збільшувати обсяги державних гарантій. Таким чином, очікування від урядів “пакетів допомоги” суттєво знижують роль та ефективність існуючих обмежень систем страхування вкладів.

Наукові дослідження в цілому підтверджують обмежену роль страхування депозитів до кризи 2008—2009 рр. При цьому особливо наголошується на небезпеці морального ризику, пов’язаного з надмірно щедрими гарантійними виплатами за вкладами. Класичні рекомендації вчених у цілому зводилися до обмеження морального ризику, зниження коефіцієнта гарантійного покриття до доходу, запровадження співстрахування та вилучення депозитів інституційних вкладників з системи гарантування.

Групою авторів на підставі інформації стосовно існуючих систем страхування депозитів був досліджений взаємозв’язок між страхуванням вкладів, банківськими ризиками і системною нестабільністю у великій кількості країн у періоди напередодні та під час глобальної фінансової кризи. Результати показали, що значні гарантії фінансової безпеки депозитів збільшують банківські ризики і уразливість банківської системи *напередодні* кризи (ефект морального ризику), проте знижують банківський ризик та підвищують стабільність банківської системи *під час* кризи (ефект стабілізації). Утім, у цілому дослідження констатує ***загальний негативний ефект системи страхування вкладів по всій вибірці країн, зазначаючи, що дестабілізуючий вплив через моральний ризик є значно суттєвішим порівняно із стабілізаційним ефектом у періоди фінансової нестабільності*** *.

Особливу увагу також потрібно приділити політичним аспектам страхування вкладів у періоди криз. Під час кризи уряди намагаються відреагувати швидко, досить легко збільшуючи гарантовані суми, скасовуючи співстрахування і надаючи гарантії щодо недепозитних банківських зобов’язань. З огляду на те, що такого роду підтримка де-факто є умовним зобов’язанням, ані фонди гарантування депозитів, ані національні уряди відразу не відчувають зростання фінансового тягаря. Такі дії швидко реалізуються, не потребуючи додаткового узгодження в межах бюджетного процесу та зазвичай не приводячи до зростання страхових платежів банків, що гарантує їх підтримку. ***Проблема в тому, що подібні політичні рішення є абсолютно несиметричними: легкість їх прийняття прямо пропорційна складності їх скасування. Розширення гарантій щодо депозитів надзвичайно важко відмінити, особливо це стосується зниження сум гарантованого вкладу після закінчення кризи.***

Аналіз доцільності зміни параметрів системи гарантування банківських вкладів в Україні

Системи страхування депозитів, як і системи банківського нагляду, повинні модифікуватися залежно від етапу розвитку банківської системи, інакше будь-які фінансові шоки зумовлять запровадження урядом необмеженого гарантування, що значно загострить проблему морального ризику в банківському секторі **. У відповідь на виклики фінансової кризи Україна також підвищила гаран-

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

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

товані суми за депозитами до 150 тис. грн. у 2007 р. і до 200 тис. грн. у 2012 р., проте очевидно є необхідність аналізу доцільності змін в інших елементах системи гарантування вкладів (табл. 2).

Таблиця 2

Доцільність змін параметрів системи гарантування вкладів в Україні *

Критерії	Прийнято в Україні	Альтернативи	Доцільність змін
За рівнем формалізування	Експліцитна (явна) система	Імпліцитна (неявна) система	<i>Недоцільно</i> – потребує посилення наглядової функції НБУ, зокрема СЗФІ **
За сумою страхування	Обмежена	Необмежена	<i>Недоцільно</i> – дуже дорого для держави
За функціональним навантаженням	PayBox	Risk minimizer	<i>Доцільно</i> – посилить функціонал щодо мінімізації ризиків
За джерелами фінансування	Де-юре – приватне фінансування (банками-учасниками), де-факто – сумісне	Державне	<i>Недоцільно</i> – потребує вирішення питання з "Ощадбанком" (гарантії Уряду щодо вкладів)
За підходом до накопичення коштів	Ex ante	Ex post	<i>Недоцільно</i> – несе ризики неплатежів та погіршення стану інших банків у періоди кризи
За охопленням	Загальне (всі банківські установи)	Вибіркове	<i>Недоцільно</i> – несе ризики відпливу вкладників через звуження гарантій
За розподілом ризиків	Співстрахування не передбачене	Впроваджені елементи співстрахування	<i>Доцільно</i> – сприяє зниженню морального ризику, проте існує ризик скасування в періоди криз
За об'єктами покриття	Індивідуальні вкладники	Корпоративні вкладники (без інституційних). Усі вкладники (крім міжбанківських кредитів)	<i>Доцільно</i> – розширить депозитну базу і реалізує принципи справедливості
За валютами вкладів	Депозити у всіх валютах	Тільки в національній валюті	<i>Недоцільно</i> – є неприйнятною за високого рівня доларизації та після низки глибоких валютних криз

Закінчення таблиці

За підходом до обчислення суми покриття	Окремо кожний депозитний вклад	Сума всіх депозитів на різних рахунках	Доцільно – усуне можливості для зловживань системою гарантування вкладів
---	--------------------------------	--	--

* Складено автором.

** СЗФІ – системно значущі фінансові інституції.

Явні та неявні системи страхування депозитів

Існують наукові підтвердження збільшення частки депозитів у пасивах банків у результаті запровадження **явного страхування** вкладів [9]. Позитивний вплив на ресурсну базу банківської системи, а також зрозумілість і прозорість гарантій для вкладників привели до використання явних систем страхування депозитів навіть у країнах з низьким рівнем фінансового та інституційного розвитку.

Емпіричні дані в цілому підтверджують тезу про те, що **широке страхування або гарантування вкладів урядом може негативно впливати на довгострокове зростання і стабільність банківського посередництва**. Винятком є лише країни з відповідальним і незалежним банківським наглядом та усталеним верховенством закону [11].

А. Деміргук-Кунт та Е. Кейн у своєму дослідженні впливу особливостей систем страхування депозитів на ринкову дисципліну, банківську стабільність і ефективність протидії кризі виокремлюють, насамперед, важливість усунення до запровадження системи явного страхування вкладів прогалин у наглядовій функції регулюючих органів [12]. Такі застереження є досить актуальними для України, адже наявні інституційні недоліки роблять ефективність системи надзвичайно низькою, а саме страхування – надмірно дорогим для держави.

Системи страхування PayBox і Risk minimizer

PayBox, завдання якої – просто відшкодувати вкладникам гарантовану суму в разі банкрутства банку, становить приблизно 43% серед усіх систем, які працюють за принципом ex ante платежів. Альтернативних типів фондів (Risk minimizer) більше – 57%, і вони мають ширший спектр завдань, адже займаються мінімізацією ризиків банкрутств банків шляхом їх ліцензування, здійснення нагляду, аналізу звітності тощо (рис. 3) [8; 10].

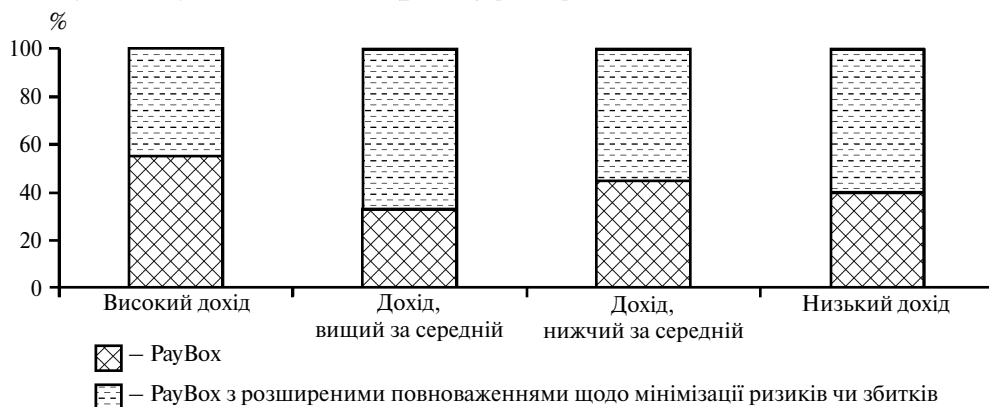


Рис. 3. Функціональні завдання систем страхування вкладів у 2013 р.

Побудовано автором за [10].

Після реформи 2012 р. Україна зробила крок з відходу від системи PayBox, проте існуючий рівень функціоналу Фонду не дозволяє говорити про запровадження повноцінної системи Risk minimizer. Для цього необхідно чітко визначити місце Фонду в процесах пруденційного нагляду, що безпосередньо визначатиме його відповідальність за мінімізацію ризиків банківської дестабілізації.

Список використаної літератури

1. За рік українці забрали з банків майже третину депозитів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <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 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hubs.ua/business/igra-v-banchiki-30875.html>.
7. Тайны Фонда гарантирования вкладов [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hubs.com.ua/business/taunyi-fonda-garantirovaniya-vkladov.html>.
8. Дельта выход [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <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.

*Стаття надійшла до редакції 15 червня 2015 р.
Закінчення – у наступному номері журналу.*
