

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.

Суми покриття

Важливим елементом системи страхування депозитів виступає **сума страхового покриття**. Для вкладників найбільш привабливим є необмежений захист депозитів — на будь-яку суму вкладу, але це суттєво збільшує вартість самої системи

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

* Закінчення статті. Початок див. у № 2, 2016 р. Статтю підготовлено за матеріалам наукових досліджень, виконаних у межах НДР "Монетарний механізм розвитку економіки України в умовах глобальної фінансової нестабільності" (Державний реєстраційний № 0113U000499).

страхування, яку, врешті-решт, буде профінансовано або урядом, або платоспроможними банками. Тому більшість країн встановлюють певну верхню межу виплачуваної власникам депозитів суми компенсації за вкладами [3]. Проте обмежене страхове покриття має деякі негативні наслідки. Згідно з результатами дослідження, в якому порівнювали ефективність різних систем страхування вкладів (з обмеженою сумою страхування, необмеженою сумою або без явного страхування вкладів), обмежене страхове покриття депозитів спонукає вкладників диверсифікувати свої вклади в декількох банках, що зменшує конкуренцію між фін-установами і призводить до неринкового перерозподілу банківських доходів. Автори дослідження стверджують, що переваги обмеженого страхування вкладів для банків є незначними порівняно з витратами держави на їх порятунок. Отже, обмежене страхове покриття спричиняє зниження загального добробуту порівняно з необмеженим страхуванням або навіть із системами без страхування вкладів. Правда, автори моделі при розрахунках абстрагуються від питань морального ризику, пов'язаного з кредитними чи інвестиційними рішеннями банків [13].

На практиці розширення обмеженого страхового покриття часто зумовлює посилення довіри до банківської системи в періоди нестабільності. Так, *суму покриття було різко збільшено під час недавньої фінансової кризи* (рис. 4), і хоча потім її скоротили, середні рівні відшкодування залишилися вищими від докризових позначок. Ідентично діяли і в Україні: 21 серпня 2012 р. Фонд гарантування вкладів збільшив максимальну суму відшкодування до 200 тис. грн. До кінця 2013 р. межі покриття в середньому у 5,3 раза перевищували доходи на душу населення в країнах з високим рівнем доходів, у 6,3 – в країнах з рівнем доходів, вищим від середнього, в 11,3 – у країнах з рівнем доходів, нижчим за середній, у 5 разів – у країнах з низьким рівнем доходу [9; 10].

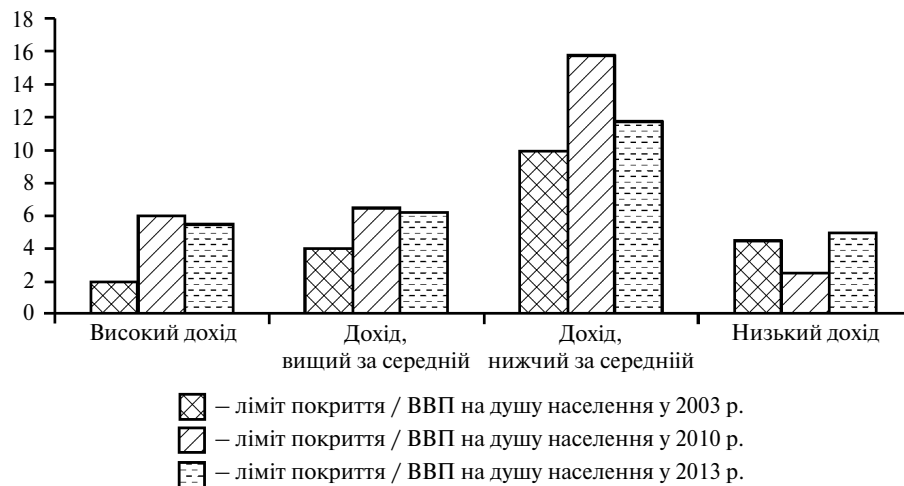


Рис. 4. Динаміка сум покриття напередодні, під час і після кризи 2008–2009 рр.

Побудовано автором за: [10]; Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/Content/download/Reforms/Financial%20sector/Complex%20program%20finance%20v3.pdf>.

Важливим фактором при визначенні суми гарантування є рівень покриття вкладів. Варто зазначити, що зміцненню ринкової дисципліни і зниженню морального ризику досить ефективно сприяють раціонально низькі рівні гарантованого

покриття вкладів * [12], тоді як надмірне покриття має зворотний вплив. З рисунка 5 видно, що український регулятор досяг позначки практично максимального покриття вкладів ще у 2007 р., і підвищення суми гарантування відтоді мало лише психологічний вплив і не забезпечувало додаткового захисту стабільності фінансової системи.

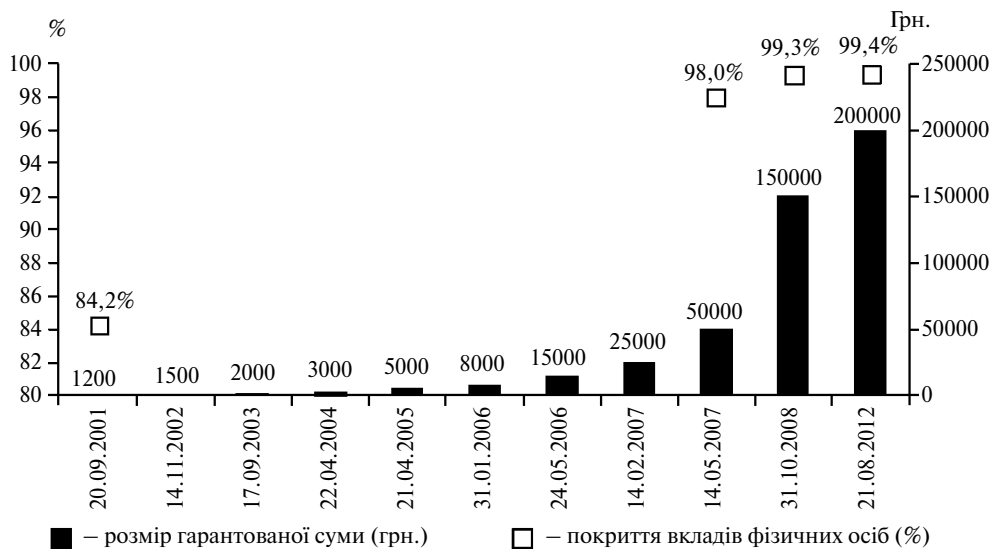


Рис. 5. Гарантоване покриття суми депозитних вкладів в Україні

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

Проте при розрахунку суми покриття важливе значення мають принципи, за якими вона визначається, а також особливості національної банківської системи.

Необхідність сумарного розгляду депозитних вкладів до відшкодування. На відміну від України, де сума покриття застосовується до кожного окремого вкладу, у світовій практиці при підрахунку суми компенсації, на яку може претендувати вкладник, зазвичай *об'єднуються суми всіх депозитів* на різних рахунках, принаймні, в одному банку [3]. Запровадження подібного підходу в Україні дозволить уникнути маніпуляцій з вкладами, коли для відповідності гарантійним умовам великі вклади "дробляться" після появи ознак неплатоспроможності банку.

Валютний фактор. Валютно-банківська криза 2014 р. показала, що в умовах фінансового стресу та стрімкої девальвації національної валюти *розмір гарантованої суми не має визначального значення для стримування паніки вкладників*. Власники вкладів у національній валюті зніматимуть депозити, які втрачатимуть купівельну спроможність, а на вкладників в іноземній валюті тиснутиме фактор переоцінки суми гарантованої виплати: якщо у 2012 р. гарантована сума у 200 тис. грн. захищала валютний депозит розміром 25 тис. дол., то на початку 2015 р. при курсі 25 грн. за 1 дол. — тільки 8 тис. дол. Таким чином, несинхронізоване з валютно-монетарною політикою підвищення суми гарантування вкладів не матиме жодного ефекту щодо стримування відпливу вкладів, а лише нарощуватиме втрати держави, пов'язані з виплатами відшкодувань.

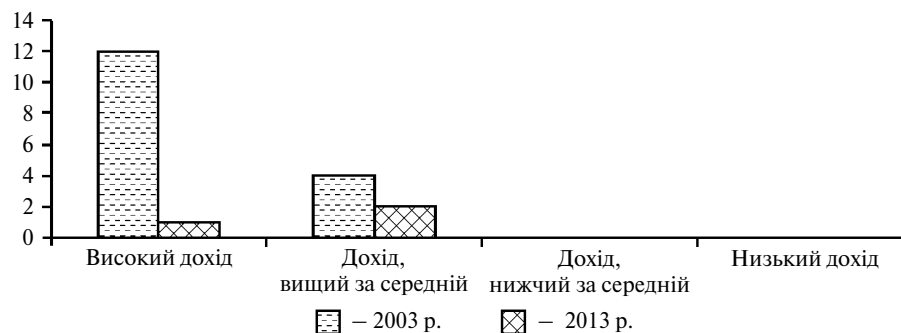
* Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/Content/download/Reforms/Financial%20sector/Complex%20program%20finance%20v3.pdf>.

Необхідність урахування “нерівномірності” вкладів. За даними 17 банків, у яких з листопада 2014 р. по квітень 2015 р. було запроваджено тимчасову адміністрацію, відшкодуванню підлягають у середньому близько 53% депозитів, що становить майже 98% вкладників. Таким чином, решта 47% депозитних коштів – це великі вклади, які належать 2% вкладників і являють собою частину коштів, які перевищують поріг відшкодування у 200 тис. грн. Якщо розглядати систему страхування як елемент забезпечення фінансової стабільності, то підвищенню гарантування великих вкладів, вплив яких є найнебезпечнішим для стійкості банківської установи, повинна також приділятися значна увага. Можливим рішенням може бути застосування механізму спільного страхування.

Спільне страхування

Спільне страхування є дійовим механізмом обмеження морального ризику при страхуванні депозитів, який вирівнює дисбаланси у захисті великих і дрібних вкладів. Так, у разі банкрутства банку вкладник завжди несе часткові втрати, навіть якщо сума депозиту є меншою за суму гарантованого покриття. Наприклад, у Великобританії сума страхового покриття не може перевищувати 90% загальної суми вимог вкладника до банку-банкруту. Завдяки спільній відповідальності вкладника і фонду страхування зміцнюється дисципліна ринку, дрібний вкладник оцінює стійкість банку, а великий – несе менші втрати [7; 10]. З урахуванням диференціалу ставок в ЄС та Україні можливим рішенням могло б стати покриття 70% суми депозиту, що в спокійних умовах враховує втрату процентів за вкладом за дворічний період. Очевидно, така система виявиться більш дорогою, але сприятиме зниженню морального ризику при виборі вкладниками банків.

Правда, принципи спільного страхування були суттєво дискредитовані останньою фінансовою кризою. Спільне страхування, будучи досить поширеним у світі напередодні кризи, майже зникло після її закінчення, навіть попри досить раціональну ідею розподілу ризиків (рис. 6). Причина в тому, що під час кризи механізм спільної відповідальності політично важко підтримувати, а умови спільного страхування так і не були реалізовані через побоювання покладання хоча б часткових втрат на дрібних вкладників, що могло знизити їх довіру та підірвати фінансову стабільність системи у цілому. Після того як криза завершилася, правила спільного страхування, що не підтвердили дієздатність, так і не були повернуті. І якщо у 2003 р. спільне страхування діяло у 16 країнах, то у 2010 р. механізм залишився існувати лише в трьох (Бахреїні, Чілі та Лівії) [9; 10].



**Рис. 6. Спільне страхування вкладів у 2003–2013 рр.
(кількість систем страхування депозитів із співстрахуванням)**

Побудовано автором за [10].

Охоплення учасників

Для України висловлюються пропозиції змінити систему страхування банківських вкладів та перейти від загального охоплення до вибіркового, коли банки залучатимуться до системи страхування після їх ретельної перевірки органом страхування вкладів на предмет достатності капіталу, ліквідності та структури активів [14]. Проте дана пропозиція має два істотних недоліки: 1) під сумнів ставляться достовірність і дієвість існуючої системи банківського нагляду, адже фактично йдеться про дублювання наглядових функцій центрального банку, відповідність нормативам якого свідчить про стабільність фінансової установи; 2) період переходу від загальної до вибіркової системи може спровокувати паніку серед вкладників, якої Фонд покликаний уникати. Оголошення ряду банків такими, що не відповідають вимогам Фонду, отже, підлягають виключенню з системи страхування вкладів, автоматично викличе відплив депозитів і може призвести до банкрутства.

Сфера покриття гарантіями: об'єкти захисту та валюти вкладів

На сьогодні в Україні гарантується захист вкладів лише фізичних осіб, проте розмежування на депозити фізичних і депозити юридичних осіб у системі страхування не завжди є доцільним, адже, по-перше, порушуються принципи справедливості, що шкодить економічному зростанню (юридичні особи не заінтересовані відкривати депозити, оскільки можуть повністю їх втратити у разі банкрутства банку), і, по-друге, корпоративні вклади є більшими за розмірами і стійкішими до паніки. Причому вони можуть бути так само обмежені лімітом компенсації, що убезпечить Фонд від ризиків необхідності відшкодування великих корпоративних вкладів [3]. Крім того, виключення фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб з системи гарантування вкладів суперечить директивам ЄС, які наголошують на **безумовному гарантуванні вкладів будь-якого вкладника на однаковому рівні**. Концептуально всі вкладники мають рівні права вимоги до банку і, відповідно, повинні мати рівні можливості для захисту своїх прав, зокрема, хоча б мінімальний рівень гарантій щодо відшкодування своїх вкладів [15].

Різні підходи існують також до гарантування вкладів в іноземній валюті. Деякі країни не включають такі депозити до систем страхування, адже ці заощадження не є частиною внутрішньої грошової маси, отже, не підлягають страхуванню з метою захисту платіжної системи. Разом з тим в окремих країнах, де індивідуальні вкладники тримають залишки на рахунках і заощадження в іноземній валюті, існує необхідність поширення системи гарантування вкладів і на ці депозити * [3].

Емпіричні дослідження у цілому підтверджують дієвість таких характеристик систем страхування депозитів, які сприяють підвищенню ринкової дисципліни та зниженню морального ризику: раціонально низькі рівні гарантованого покриття вкладів, вузьке охоплення та співстрахування або інші механізми розподілу збитків ** [12]. Крім того, стабільність фінансово-кредитної системи може бути підсилена за рахунок **запровадження додаткової недержавної системи страхування вкладів**, проте її ефективне функціонування є можливим лише у разі значного інституційного розвитку та підвищення рівня правової безпеки в Україні [15].

* Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement. — Basel Committee on Banking Supervision, 2013. — July.

** Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reforms.in.ua/Content/download/Reforms/Financial%20sector/Complex%20program%20finance%20v3.pdf>.

Останні законодавчі зміни

Досить ефективними у плані боротьби із “слабкими місцями” існуючої системи страхування депозитів в Україні, на нашу думку, є останні законодавчі ініціативи, які значною мірою здатні знизити моральний ризик і посилити ефективність Фонду. Так, разом із законом щодо відповідальності пов’язаних з банком осіб на підпис Президенту було подано проект закону, який забороняє дострокове розірвання строкових депозитних вкладів *. Дана ініціатива є надзвичайно важливою у розрізі обмеження панічних дій вкладників і зниження ризиків банкрутств. Як альтернативу для тих, хто бажає достроково зняти кошти з депозиту, можна запропонувати сплату пені на користь Фонду (або паритетно – Фонду і банку) в розмірі 20–30% суми депозиту за дострокове розірвання вкладу. Таким чином, збільшилися б можливості Фонду забезпечувати виплати вкладникам, які не забиратимуть свої депозити, але можуть постраждати через падіння банків, у тому числі від “втечі депозитів”.

Крім того, з квітня 2015 р. започатковано роботу Ради з фінансової стабільності ** з метою обміну інформацією, своєчасного виявлення зовнішніх і внутрішніх загроз та системних ризиків для забезпечення фінансової стабільності та мінімізації їх негативного впливу на фінансову систему держави. До Ради входять керівники Національного банку України, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Така платформа для комунікації дозволяє фахово виявляти ключові для фінансового сектору ризики, пов’язані з макроекономічною ситуацією, а також визначати необхідні заходи для досягнення фінансової стабільності.

Крім того, ряд пропозицій щодо ФГВФО міститься також у Комплексній програмі розвитку фінансового сектору України до 2020 року *** і передбачає вирішення двох основних завдань: 1) забезпечення інституційної та фінансової незалежності регуляторів і Фонду; 2) підвищення ефективності Фонду в плані роботи з проблемними активами. Умовно пропозиції можна розділити на три групи: нівелювання морального ризику та зловживань банків; робота з неплатоспроможними банками і проблемними активами; робота з вкладниками щодо підвищення рівня довіри до банківської системи. Запропоновані інструменти та механізми, на нашу думку, є досить ефективними, проте в даному вигляді програма не містить комплексного стратегічного бачення щодо зміни підходів до гарантування вкладів в Україні, а лише фокусується на операційних проблемах, які існують у сучасному вітчизняному форматі страхування вкладів.

Висновки

Причина неефективності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в Україні лежить у площині хибного розуміння цілей його створення та функціонування. Основна мета Фонду – захист не тільки вкладників, а й, насамперед, фінансової

* Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо умов повернення строкових депозитів) : проект Закону України від 02.12.2014 р. № 1195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52634.

** Започатковано роботу Ради з фінансової стабільності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=16817894&cat_id=55838.

*** Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/Content/download/Reforms/Financial%20sector/Complex%20program%20finance%20v3.pdf>.

системи від системних ризиків панічного зняття депозитів. Проте найважливішим для ефективної роботи системи гарантування є посилення дієвості банківського нагляду, без забезпечення якого жодні інновації у даній сфері не сприятимуть підвищенню рівня довіри до банківської системи і не убезпечуватимуть від негативних дій вкладників.

Реформування Фонду у 2012 р. було спрямовано на виведення "факультативних" завдань із сфери відповідальності НБУ. Проте воно не передбачало системного виведення проблемних установ і було розраховано на поодинокі випадки неплатоспроможності. За сучасних умов розмежування функцій НБУ і Фонду призводить до того, що банківські установи потрапляють до сфери відповідальності останнього в абсолютно нежиттєздатному стані, їх активи є неякісними, а Фонд, у свою чергу, не має шансів на повернення коштів, виплачених вкладникам.

Отже, необхідно переосмислити роль ФГВФО, оскільки арсенал його дій щодо стабілізації банківського сектору в короткостроковому періоді через зростання гарантованих сум вичерпано, що в довгостроковій перспективі посилюватиме ризики банківських криз.

Система гарантування вкладів має бути динамічною, тобто реагувати на виклики, які постають перед фінансовою системою. Проте потрібно пам'ятати, що будь-яка система гарантування є досить асиметричною: розширення гарантій здійснити легко, тоді як їх звуження надзвичайно важко реалізувати. Таким чином, систему неможливо раптово "відкотити" до більш низького рівня гарантій без ризику масового відпливу вкладів. При цьому система має бути спроектована з можливістю формування сигналу про підвищення рівня захищеності банківської системи.

Українська система гарантування вкладів потребує вдосконалення в декількох напрямках:

- посилення функціоналу щодо мінімізації ризиків та завчасного виявлення загроз для фінансової стійкості банківських установ;
- запровадження після стабілізації ситуації у банківській сфері спільного страхування, що сприятиме зниженню морального ризику з боку вкладників (наприклад, гарантована сума не може перевищувати 70% від вкладу). Навіть у разі скасування даної норми в період кризи, це буде позитивним сигналом щодо підвищення рівня захисту вкладників;
- розширення гарантій на депозитні вклади підприємців та юридичних осіб, що дасть змогу збільшити надходження до Фонду;
- запровадження агрегованого гарантування за всіма депозитними вкладками як доповнення до існуючої системи, що дасть можливість не допустити зловживань гарантійним захистом (наприклад, при порозі гарантування в 200 тис. грн. встановити гарантований сумарний захист у розмірі 1 млн. грн. на рік за всіма вкладками).

Слід визнати, що навіть ідеально сконструйована система гарантування вкладів з порогом компенсації в національній валюті не працюватиме в умовах стрімкої девальвації. У такому випадку вкладники не зважатимуть на ризик неповернення вкладу в цілому, а мислитимуть у категоріях спадної купівельної спроможності національної валюти і курсових втрат, що спонукатиме їх до вилучення вкладів та конвертації останніх в іноземну валюту. Таким чином, сама по собі система гарантування вкладів не спроможна нівелювати ризики від дій вкладників, а є лише елементом системи фінансової стабільності. Фонд повинен доповнювати більш

масштабні процеси щодо підвищення якості нагляду та контролю за банківським сектором, валютним ринком, державними фінансами та ризиками для стійкості фінансової системи у цілому.

Список використаної літератури

13. *Shy O., Stenbacka R., Yankov V.* Limited Deposit Insurance Coverage and Bank Competition / Federal Reserve Board // Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs. – 2014. – № 2014-53.

14. *Вірченко В.* Вплив страхування депозитів на стабільність фінансового ринку // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2008. – № 106. – С. 18–20.

15. *Пашичева В.* Правова природа страхування банківських вкладів // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Серия : Юридические науки. – 2011. – Т. 24 (63). – № 2. – С. 110–114.

References

13. *Shy O., Stenbacka R., Yankov V.* Limited deposit insurance coverage and bank competition. Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, 2014, No. 2014-53, Federal Reserve Board.

14. *Virchenko V.* *Vplyv strakhuvannya depozytiv na stabil'nist' finansovogo rynku* [Influence of the insurance of deposits on the stability of a financial market]. *Visn. Kyiv. Nats. Univ. im. T. Shevchenka – Bull. of T. Shevchenko Kiev Nat. Univ.*, 2008, No. 106, pp. 18–20 [in Ukrainian].

15. *Pashneva V.* *Pravova pryroda strakhuvannya bankivs'kykh vkladiv* [Legal nature of insurance of bank deposits]. *Uch. Zap. Tavr. Nats. Univ. im. V.I. Vernadskogo. Ser. : Yurid. Nauki – Sci. Rec. of V.I. Vernadskii Tavr. Nat. Univ. Ser. Jurid. Sci.*, 2011, Vol. 24 (63), No. 2, pp. 110–114 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15 червня 2015 р.
