

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.

Суммы покрытия

Важным элементом системы страхования депозитов выступает **сумма страхового покрытия**. Для вкладчиков наиболее привлекательна неограниченная защита depo-

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

* Окончание. Начало см. в № 2, 2016 г. Статья подготовлена по материалам научных исследований, выполненных в рамках НИР "Монетарный механизм развития экономики Украины в условиях глобальной финансовой нестабильности" (Государственный регистрационный № 0113U000499).

зитов – на любую сумму вкладов, но это существенно увеличивает стоимость самой системы страхования, которая, в конце концов, будет профинансирована либо правительством, либо платежеспособными банками. Поэтому большинство стран устанавливают определенный верхний предел выплачиваемой собственникам депозитов суммы компенсации по вкладам [3]. Однако ограниченное страховое покрытие имеет и некоторые отрицательные последствия. Согласно результатам исследования, в котором сравнивали эффективность различных систем страхования вкладов (с ограниченной суммой страхования, неограниченной суммой или без явного страхования вкладов), ограниченное страховое покрытие депозитов вынуждает вкладчиков диверсифицировать свои вклады в нескольких банках, что уменьшает конкуренцию между финучреждениями и приводит к нерыночному перераспределению банковских доходов. Авторы исследования утверждают, что преимущества ограниченного страхования вкладов для банков незначительны по сравнению с расходами государства на их спасение. Следовательно, ограниченное страховое покрытие влечет за собой снижение общего благосостояния по сравнению с неограниченным страхованием или даже с системами без страхования вкладов. Правда, авторы модели при расчетах абстрагируются от вопросов морального риска, связанного с кредитными либо инвестиционными решениями банков [13].

На практике расширение ограниченного страхового покрытия часто обуславливает усиление доверия к банковской системе в периоды нестабильности. Так, **сумма покрытия была резко увеличена во время недавнего финансового кризиса** (рис. 4), и хотя потом ее сократили, средние уровни возмещения остались выше докризисных отметок. Идентично действовали и в Украине: 21 августа 2012 г. Фонд гарантирования вкладов увеличил максимальную сумму возмещения до 200 тыс. грн. К концу 2013 г. пределы покрытия в среднем в 5,3 раза превышали доходы на душу населения в странах с высоким уровнем доходов, в 6,3 – в странах с уровнем доходов выше среднего, в 11,3 – в странах с уровнем доходов ниже среднего и в 5 раз – в странах с низким уровнем дохода [9; 10].

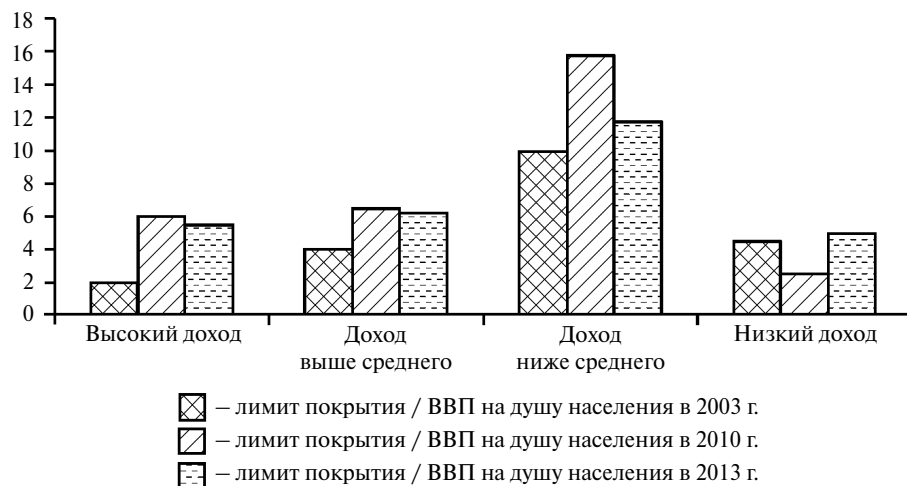


Рис. 4. Динамика сумм покрытия накануне, во время и после кризиса 2008–2009 гг.

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

Важным фактором при определении суммы гарантирования является уровень покрытия вкладов. Стоит отметить, что укреплению рыночной дисциплины и снижению морального риска достаточно эффективно содействуют рационально низ-

кие уровни гарантированного покрытия вкладов * [12], тогда как чрезмерное покрытие имеет обратное влияние. Из рисунка 5 видно, что украинский регулятор достиг отметки практически максимального покрытия вкладов еще в 2007 г., и повышение суммы гарантирования с тех пор имело лишь психологическое влияние и не обеспечивало дополнительную защиту стабильности финансовой системы.

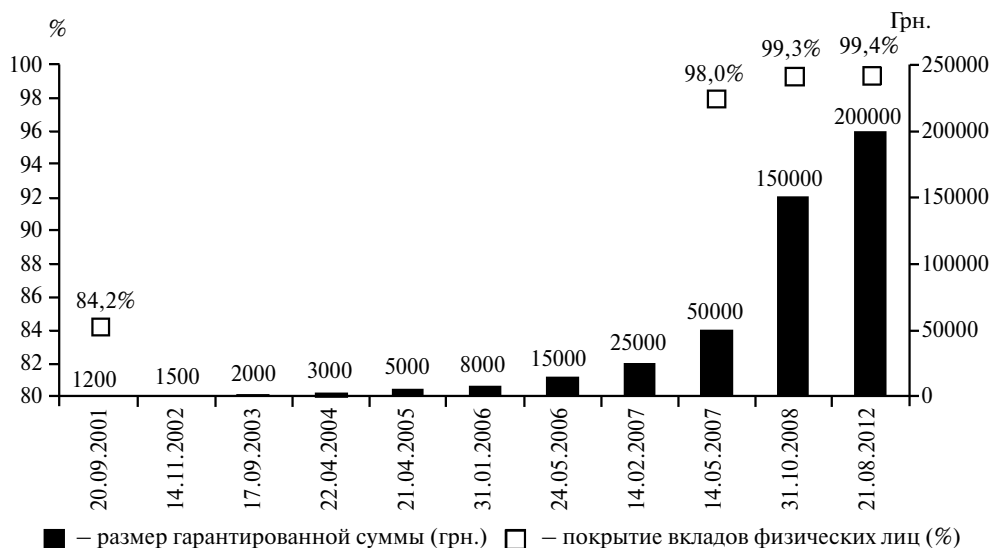


Рис. 5. Гарантированное покрытие суммы депозитных вкладов в Украине

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

Однако при расчете суммы покрытия важное значение имеют принципы, согласно которым она определяется, а также особенности национальной банковской системы.

Необходимость суммарного рассмотрения депозитных вкладов до возмещения. В отличие от Украины, где сумма покрытия применяется к каждому отдельному вкладу, в мировой практике при подсчете суммы компенсации, на которую может претендовать вкладчик, обычно *объединяются суммы всех депозитов* на разных счетах, по крайней мере, в одном банке [3]. Внедрение подобного подхода в Украине позволит избежать манипуляций с вкладами, когда для соответствия гарантийным условиям крупные вклады “дробятся” после появления признаков неплатежеспособности банка.

Валютный фактор. Валютно-банковский кризис 2014 г. показал, что в условиях финансового стресса и стремительной девальвации национальной валюты *размер гарантированной суммы не имеет определяющего значения для сдерживания паники вкладчиков*. Собственники вкладов в национальной валюте будут снимать депозиты, теряющие покупательную способность, а на вкладчиков в иностранной валюте будет давить фактор переоценки суммы гарантированной выплаты: если в 2012 г. гарантированная сумма в 200 тыс. грн. защищала валютный депозит размером 25 тыс. дол., то в начале 2015 г. при курсе 25 грн. за 1 дол. — только 8 тыс. дол. Таким образом, не синхронизированное с валютно-монетарной политикой повышение суммы гарантирования вкладов не будет иметь никакого эффекта в плане

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

сдерживания оттока вкладов, а будет лишь наращивать потери государства, связанные с выплатами возмещений.

Необходимость учета “неравномерности” вкладов. По данным 17 банков, в которых с ноября 2014 г. по апрель 2015 г. была введена временная администрация, возмещению подлежат в среднем около 53% депозитов, что составляет почти 98% вкладчиков. Таким образом, остальные 47% депозитных средств – это крупные вклады, принадлежащие 2% вкладчиков и представляющие собой часть денежных средств, превышающих порог возмещения в 200 тыс. грн. Если рассматривать систему страхования как элемент обеспечения финансовой стабильности, то повышению гарантирования крупных вкладов, отток которых наиболее опасен для устойчивости банковского учреждения, должно также уделяться значительное внимание. Возможным решением может быть применение механизма совместного страхования.

Совместное страхование

Совместное страхование является действенным механизмом ограничения морального риска при страховании депозитов, который выравнивает дисбалансы в защите крупных и мелких вкладов. Так, в случае банкротства банка вкладчик всегда несет частичные потери, даже если сумма депозита меньше суммы гарантированного покрытия. Например, в Великобритании сумма страхового покрытия не может превышать 90% общей суммы требований вкладчика к банку-банкроту. Благодаря совместной ответственности вкладчика и фонда страхования укрепляется дисциплина рынка, мелкий вкладчик оценивает устойчивость банка, а крупный – несет меньшие потери [7; 10]. С учетом дифференциала ставок в ЕС и Украине возможным решением могло бы стать покрытие 70% суммы депозита, что в спокойных условиях учитывает потерю процентов по вкладу за двухлетний период. Очевидно, такая система окажется более дорогой, но будет способствовать снижению морального риска при выборе вкладчиками банков.

Правда, принципы совместного страхования были существенно дискредитированы последним финансовым кризисом. Совместное страхование, будучи достаточно распространенным в мире накануне кризиса, практически исчезло по его окончании, даже вопреки достаточно рациональной идее распределения рисков (рис. 6). Причина в том, что во время кризиса механизм совместной ответственности политически сложно поддерживать, а условия совместного страхования так и не были реализованы из-за страха переложения хотя бы частичных потерь на мелких вкладчиков, что могло снизить их доверие и подорвать финансовую стабильность системы в целом. После того как кризис закончился, правила совместного страхования, которые не подтвердили дееспособность, так и не были возвращены. И если в 2003 г. совместное страхование действовало в 16 странах, то в 2010 г. механизм остался существовать только в трех (Бахрейне, Чили и Ливии) [9; 10].

Охват участников

Для Украины высказываются предложения изменить систему страхования банковских вкладов и перейти от общего охвата к выборочному, когда банки будут вовлекаться в систему страхования после их тщательной проверки органом страхования вкладов на предмет достаточности капитала, ликвидности и структуры активов [14]. Однако данное предложение имеет два существенных недостатка: 1) под сомнение ставятся достоверность и действенность существующей системы банковского надзора, ведь фактически речь идет о дублировании надзорных функций центрального банка, соответствие нормативам которого свидетельствует о стабильности финансового учреждения; 2) период перехода от общей к выборочной системе

может спровоцировать панику среди вкладчиков, которую Фонд призван не допустить. Объявление ряда банков не отвечающими требованиям Фонда, следовательно, подлежащими исключению из системы страхования вкладов, автоматически вызовет отток депозитов и может привести к банкротству.

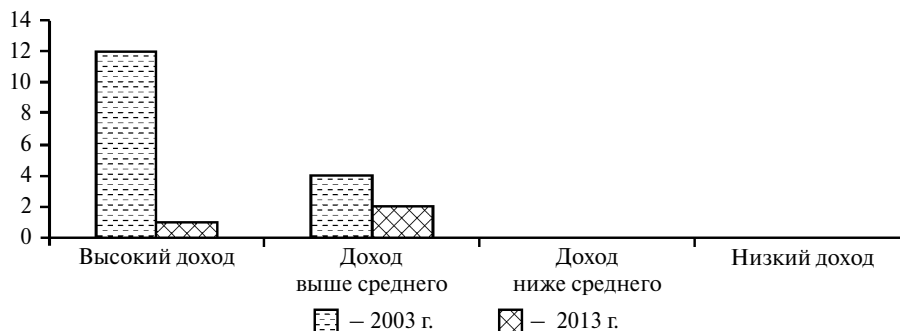


Рис. 6. Совместное страхование вкладов в 2003–2013 гг.
(количество систем страхования депозитов с совместным страхованием)

Построено автором по [10].

Сфера покрытия гарантиями: объекты защиты и валюты вкладов

Сегодня в Украине гарантируется защита вкладов только физических лиц, однако разграничение на депозиты физических и депозиты юридических лиц в системе страхования не всегда целесообразно, ведь, во-первых, нарушаются принципы справедливости, что вредит экономическому росту (юридические лица не заинтересованы открывать депозиты, поскольку могут полностью их потерять в случае банкротства банка), и, во-вторых, корпоративные вклады больше по размерам и устойчивее к панике. Причем они могут так же быть ограничены лимитом компенсации, что обезопасит Фонд от рисков необходимости возмещения крупных корпоративных вкладов [3]. Кроме того, исключение физических лиц-предпринимателей и юридических лиц из системы гарантирования вкладов противоречит директивам ЕС, которые провозглашают **безусловное гарантирование вкладов любого вкладчика на одинаковом уровне**. Концептуально все вкладчики имеют равные права требования к банку и, соответственно, должны иметь равные возможности для защиты своих прав, в частности, хотя бы минимальный уровень гарантий по возмещению своих вкладов [15].

Разные подходы существуют также к гарантированию вкладов в иностранной валюте. Некоторые страны не включают свои депозиты в системы страхования, ведь эти сбережения не являются частью внутренней денежной массы, следовательно, не подлежат страхованию с целью защиты платежной системы. Вместе с тем в отдельных странах, где индивидуальные вкладчики держат остатки на счетах и сбережения в иностранной валюте, существует необходимость распространения системы гарантирования вкладов и на эти депозиты * [3].

Эмпирические исследования в целом подтверждают действенность следующих характеристик систем страхования депозитов, которые способствуют повышению рыночной дисциплины и снижению морального риска: рационально низкие уровни гарантированного покрытия вкладов, узкий охват и совместное страхование либо другие механизмы распределения убытков ** [12]. Кроме того, стабильность фи-

* 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 доступа : <http://reforms.in.ua/Content/download/Reforms/Financial%20sector/Complex%20program%20finance%20v3.pdf>.

нансово-кредитной системы может быть усилена за счет **внедрения дополнительной негосударственной системы страхования вкладов**, однако ее эффективное функционирование возможно только при значительном институциональном развитии и повышении уровня правовой безопасности в Украине [15].

Последние законодательные изменения

Весьма эффективными в плане борьбы со “слабыми местами” существующей системы страхования депозитов в Украине представляются последние законодательные инициативы, которые в значительной степени способны снизить моральный риск и усилить эффективность Фонда. Так, вместе с законом об ответственности связанных с банком лиц на подпись Президенту был передан проект закона, запрещающий досрочное снятие срочных депозитных вкладов *. Данная инициатива чрезвычайно важна в разрезе ограничения панических действий вкладчиков и снижения рисков банкротств. В качестве альтернативы для желающих досрочно снять деньги с депозита можно предложить уплату пени в пользу Фонда (или паритетно – Фонда и банка) в размере 20–30% суммы депозита за досрочное закрытие вклада. Таким образом, увеличились бы возможности Фонда обеспечивать выплаты вкладчикам, которые не будут забирать свои депозиты, но могут пострадать из-за падения банков, в том числе от “бегства депозитов”.

Кроме того, с апреля 2015 г. начата работа Совета по финансовой стабильности ** с целью обмена информацией, своевременного выявления внешних и внутренних угроз и системных рисков для обеспечения финансовой стабильности и минимизации их отрицательного влияния на финансовую систему государства. В Совет входят руководители Национального банка Украины, Министерства финансов Украины, Национальной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, и Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Такая платформа для коммуникации позволяет профессионально обнаруживать ключевые для финансового сектора риски, связанные с макроэкономической ситуацией, а также определять необходимые меры для достижения финансовой стабильности.

Кроме того, ряд предложений касательно ФГВФЛ содержится также в Комплексной программе развития финансового сектора Украины до 2020 года *** и предполагает решение двух основных задач: 1) обеспечение институциональной и финансовой независимости регуляторов и Фонда; 2) повышение эффективности Фонда в плане работы с проблемными активами. Условно предложения можно разделить на три группы: нивелирование морального риска и злоупотреблений банков; работа с неплатежеспособными банками и проблемными активами; работа с вкладчиками в плане повышения уровня доверия к банковской системе. Предложенные инструменты и механизмы представляются достаточно эффективными, однако в данном виде программа не содержит комплексного стратегического видения изменений подходов к гарантированию вкладов в Украине, а лишь фокусируется на операционных проблемах, существующих в современном отечественном формате страхования вкладов.

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

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

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

Выводы

Причина неэффективности Фонда гарантирования вкладов физических лиц в Украине лежит в плоскости ошибочного понимания целей его создания и функционирования. Основная цель Фонда — защита не только вкладчиков, но и, прежде всего, финансовой системы от системных рисков, связанных с паническим снятием депозитов. Однако важнейшим для эффективной работы системы гарантирования является усиление действенности банковского надзора, без обеспечения которого никакие инновации в данной сфере не будут способствовать повышению уровня доверия к банковской системе и не оградят ее от негативных действий вкладчиков.

Реформа Фонда в 2012 г. была направлена на выведение "факультативных" задач из сферы ответственности НБУ. Однако она не предполагала системного вывода проблемных учреждений и была рассчитана на единичные случаи неплатежеспособности. В современных условиях разграничение функций НБУ и Фонда приводит к тому, что банковские учреждения попадают в сферу ответственности последнего в абсолютно нежизнеспособном состоянии, их активы некачественны, а Фонд, в свою очередь, не имеет шансов на возврат выплаченных вкладчикам денежных средств.

Следовательно, необходимо переосмыслить роль ФГВФЛ, поскольку арсенал его действий по стабилизации банковского сектора в краткосрочном периоде из-за роста гарантированных сумм исчерпан, что в долгосрочной перспективе будет усиливать риски банковских кризисов.

Система гарантирования вкладов должна быть динамичной, то есть реагировать на вызовы, возникающие перед финансовой системой. Однако следует помнить, что любая система гарантирования весьма асимметрична: расширение гарантий осуществить легко, тогда как их сужение чрезвычайно сложно реализовать. Таким образом, систему невозможно неожиданно "откатить" к более низкому уровню гарантий без риска массового оттока вкладов. При этом система должна быть спроектирована с возможностью формирования сигнала о повышении уровня защищенности банковской системы.

Украинская система гарантирования вкладов требует совершенствования в нескольких направлениях:

- усиление функционала по минимизации рисков и заранее обнаружение угроз для финансовой устойчивости банковских учреждений;
- введение после стабилизации ситуации в банковской сфере совместного страхования, что будет способствовать снижению морального риска со стороны вкладчиков (например, гарантированная сумма не может превышать 70% вклада). Даже в случае отмены данной нормы в период кризиса, это будет положительным сигналом о повышении уровня защиты вкладчиков;
- расширение гарантий на депозитные вклады предпринимателей и юридических лиц, что позволит увеличить поступления в Фонд;
- внедрение агрегированного гарантирования по всем депозитным вкладам как дополнение к существующей системе, что даст возможность не допустить злоупотреблений гарантийной защитой (например, при пороге гарантирования в 200 тыс. грн. установить гарантированную суммарную защиту в размере 1 млн. грн. в год по всем вкладам).

Следует признать, что даже идеально сконструированная система гарантирования вкладов с порогом компенсации в национальной валюте не будет работать в условиях стремительной девальвации. В таком случае вкладчики не будут учитывать риск невозврата вклада в целом, а будут мыслить категориями падающей поку-

пательной способности национальной валюты и курсовых потерь, что будет вынуждать их к изъятию вкладов и конвертации последних в иностранную валюту. Таким образом, сама по себе система гарантирования вкладов не способна нивелировать риски от действий вкладчиков, а является лишь элементом системы финансовой стабильности. Фонд должен дополнять более масштабные процессы по повышению качества надзора и контроля за банковским сектором, валютным рынком, государственными финансами и рисками для устойчивости финансовой системы в целом.

Список использованной литературы

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. *Пашнева 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].

Статья поступила в редакцию 15 июня 2015 г.
