



# ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОЙ СИСТЕМЫ ГАРАНТИРОВАНИЯ БАНКОВСКИХ ВКЛАДОВ С УЧЕТОМ МИРОВОГО ОПЫТА

Е. АЛЕКСЕЙЧУК,

преподаватель кафедры гуманитарной и правовой подготовки факультета начальной и специальной подготовки Национальной академии внутренних дел

## SUMMARY

The legal framework of Ukrainian bank deposit guarantee system is analyzed in this article. The ways of development of legislation on deposit guarantees in view of international experience and the experience of other countries are proposed. Found that the perspective directions of development of the deposit guarantee system in Ukraine are the expansion of rights guarantees on deposits, included in the system of non-bank financial institutions, as well as increasing the speed of compensation payments on deposits. The ways of improvement of the financial mechanism of the system, as well as raise awareness about the system are proposed.

**Key words:** deposit insurance system, the bank deposit guarantee system, the Deposit Guarantee Fund, the unavailability of deposits, the International Association of Deposit Insurers.

\* \* \*

Проанализированы основы правового обеспечения украинской системы гарантирования банковских вкладов. Определены пути развития законодательства о гарантировании вкладов с учетом международного опыта, а также опыта других стран. Установлено, что перспективными направлениями развития системы гарантирования вкладов физических лиц в Украине являются расширение гарантий прав по вкладам, включение в систему небанковских финансовых институтов, а также повышение скорости выплаты возмещений по вкладам. Предложены пути усовершенствования механизма финансирования системы, а также повышения уровня информированности населения о работе системы.

**Ключевые слова:** система страхования депозитов, система гарантирования банковских вкладов, Фонд гарантирования вкладов физических лиц, недоступность вкладов, Международная ассоциация страховщиков депозитов.

*Постановка проблемы. Последнее десятилетие характеризуется всплеском интереса к страхованию депозитов, как наиболее эффективной модели защиты прав вкладчиков и элемента обеспечения финансовой стабильности государства. По данным Международной ассоциации страховщиков депозитов на сегодняшний день в 111 странах мира создана и функционирует та или иная модель системы страхования вкладов. Активно проходит международное сотрудничество, сфокусированное на обмене опытом в сфере страхования вкладов, отображении региональных интересов и общих проблем, связанных с функционированием системы страхования депозитов, что позволяет организациям, управляющим такими системами в своих странах, активно изучать опыт страхования вкладов развитых стран, расширять и применять новые инструменты страхования депозитов. Так, украинский Фонд гарантирования вкладов физических лиц является участником Международной ассоциации страховщиков депозитов и Европейского форума страховщиков депозитов. Учитывая то, что созданная в 1998 году в Украине система гарантирования банковских вкладов, за последние годы претерпела ряд изменений, представляется важным исследовать, насколько она соответствует международным принципам и стандартам, рекомендованным к применению.*

Исследованием отдельных аспектов функционирования системы гарантирования банковских вкладов занимались такие ученые, как Л.К. Воронова, Е.А. Завода, Н.Н. Евстратенко, Т.В. Мазур, В.И. Огиенко, О.П. Орлюк, Ю.И. Плохута-Плакутина, В.В. Рысин, В.Б. Саенко, А.В. Турбанов. Особый интерес представляют работы зарубежных авторов Дж. Гарсия, А. Демирчук-Кант, Е. Детрагиаше, Р. МакДональд, Ж.П. Сабурен, М. Тейлор, Д. Уолкер и другие.

**Целью** этой статьи является формулирование и обоснование перспективных направлений совершенствования украинской системы гарантирования банковских вкладов с учетом мирового опыта, а также деятельности Фонда гарантирования вкладов физических лиц как органа, уполномоченного управлять данной системой.

**Изложение основного материала исследования.** На сегодняшний день финансовые институты, привлекающие депозиты, играют важную роль посредников между владельцами вкладов и заемщиками, привлекающими денежные средства в качестве инвестиций.

**А**ктуальность темы исследования заключается в том, что за свою почти пятнадцатилетнюю историю украинская система гарантирования банковских вкладов неоднократно подвергалась реформам, некоторые из них так и не были приняты законодательно. В результате таких реформ Фонд гарантирования вкладов

физических лиц завершил этап своего организационного становления. Следовательно, возникает вопрос о перспективах дальнейшего развития системы, насколько цели, которые перед ней ставятся, адекватны сегодняшней экономической ситуации, а также перспективам развития государственной политики в целом.



Такой бизнес естественно сопровождается рисками, которые могут повлиять на платежеспособность того или иного финансового института. Во избежание потерь вкладчиков при банкротстве банка, страны создают систему обеспечения финансовой безопасности, частью которой является и система страхования депозитов. Она способствует стабильности национальной финансовой системы, а также является инструментом социальной политики государства, если ее рассматривать как элемент социальной защиты наименее финансово образованных слоев населения.

Анализ мирового опыта свидетельствует о том, что первые системы страхования вкладов были созданы на фоне серьезных экономических и банковских кризисов, не стала исключением и Украина, которая в 1998 году создала свою систему страхования вкладов, учредив Фонд гарантирования вкладов физических лиц. Мировая практика выработала три схемы страхования депозитов в зависимости от объема полномочий организации, управляющей данной системой. В чистом виде система гарантирования вкладов выполняет одну из двух функций – «платежная касса» или «минимизатор риска» [1, С. 95-96]. В случае создания системы по принципу «платежной кассы» функции страховщика депозитов ограничиваются выплатой возмещения по вкладам. Ее недостатком является высокая зависимость страховщика депозитов от действий других органов, в частности тех, которые осуществляют ликвидацию банков. А также невозможность осуществлять проверки банковского сектора с целью предотвращения негативных последствий. Если же система страхования вкладов создана по принципу «минимизатора риска», то страховщик обычно наделяется функциями по оценке финансового состояния банков-участников системы, проведению проверок банков и инициированию проведения таких проверок центральным банком. Украинская система гарантирования вкладов при своем создании была наделена минимальным набором функций и полномочий, таким

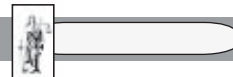
образом, выполняя функцию «платежной кассы». Основной задачей системы была выплата возмещения по вкладам в случае банкротства отдельного банка. Фонд гарантирования вкладов физических лиц (далее – Фонд) обладал небольшим объемом контрольных функций: правом инициировать перед Национальным банком Украины проведение проверок банков-участников системы, а также начислять пеню за несвоевременное перечисление взносов в Фонд. Кризис 2008-2009 годов выявил необходимость пересмотра существующей модели системы гарантирования вкладов в Украине, что привело к принятию 23 февраля 2012 года нового Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» [2].

Следует упомянуть, что названия систем, созданных для защиты прав вкладчиков, разнятся. В Германии для характеристики отношений защиты прав вкладчиков используется термин «гарантирование» и «обеспечение». В США такие отношения принято называть «страхованием», так как при создании системы многие элементы были заимствованы из сферы страхования. В некоторых странах было признано, что термин «страхование» является узким и формальным, а потому в Великобритании такие отношения стали называть «защитой» [3, С. 15]. В Украине система защиты прав вкладчиков получила название «система гарантирования вкладов физических лиц», поскольку участие в системе является обязательным, а в Законе Украины «О страховании» [4] такой вид страхования не предусмотрен. Система гарантирует возмещение по вкладам лишь физическим лицам, что и отобразилось в вышеуказанном понятии. Украинская система гарантирования вкладов при создании руководствовалась двумя основными целями, рекомендованными международным сообществом – защита наименее финансово образованных слоев населения, а также обеспечение финансовой стабильности банковского сектора. Таким образом, гарантии прав по вкладам распространяются на физических лиц, которые используют данные средства не для

предпринимательской деятельности. Экономический кризис 2008-2009 годов выявил необходимость пересмотра существующей модели гарантирования вкладов в Украине. Кризис банковского сектора стал причиной резкого спада прироста депозитного портфеля населения, который, в свою очередь, был обусловлен потерей доверия народа к финансовым посредникам. Так, по результатам социологического опроса лишь 15,2 % населения объявило о своем доверии к украинским банкам [5]. При этом, большинство из них делало ставки на банки с иностранным капиталом. Постепенно доверие к банковскому сектору восстанавливалось. Так, в 2011 году объем средств физических лиц на счетах в банках увеличился на 13 %, а в 2012 – еще на 11 %. Депозиты физических лиц на сегодняшний день составляют более 36 % от общего количества обязательств банков [6].

Реформа системы гарантирования вкладов физических лиц 2012 года существенно расширила полномочия Фонда, предоставив ему функции по выведению неплатежеспособных банков с рынка, а также ликвидации банков. Таким образом, Фонду были предоставлены широкие контрольные полномочия, в частности осуществление контроля над исполнением обязательств банков в связи с их участием в системе гарантирования вкладов физических лиц, правом применять административно-хозяйственные санкции к банкам за нарушение законодательства в сфере гарантирования вкладов физических лиц. Фонд из «платежной кассы» превратился в «минимизатора рисков», что существенно изменило подход к гарантированию вкладов, а также роль Фонда в финансовой системе страны.

Акцентируя внимание на расширении международного сотрудничества в вопросах страхования депозитов и возможности применения опыта более развитых стран, необходимо обозначить дальнейшие пути развития украинской системы страхования вкладов и выявить проблемные вопросы сегодняшней реформы. Эффективная система страхования депозитов должна быть построена на определенных принципах



пах, которые, в свою очередь обуславливают, цели государственной политики в сфере защиты прав вкладчиков. Международным сообществом в лице Базельского комитета по банковскому надзору и Международной ассоциацией страховщиков депозитов в июне 2008 года были разработаны «Основополагающие принципы для эффективных систем страхования депозитов» [7]. В данном документе отмечается важность наличия эффективных механизмов выплаты возмещения владельцам депозитов, для чего были разработаны основные принципы, а также набор предварительных условий, которые касаются ряда внешних факторов, оказывающих существенное влияние на эффективность функционирования систем страхования депозитов.

Как справедливо отмечает российский ученый С.С. Алексеев, принципы права «определяют линию судебной и другой юридической практики, помогают определить пробелы в законодательстве, необходимость отмены устаревших и принятие новых юридических норм» [8, С. 88]. Таким образом, существенным недостатком является отсутствие в украинском законодательстве перечня принципов системы гарантирования вкладов физических лиц, так как остаются непонятными долгосрочные цели государства, возлагающиеся на систему гарантирования вкладов. Например, Федеральный Закон Российской Федерации «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [9] прямо указывает на перечень основных принципов системы страхования вкладов. А поскольку они являются основополагающими идеями системы, такая законодательная практика кажется более приемлемой.

Следует отметить, что в целом украинская система гарантирования банковских вкладов в целом соответствует принципам, рекомендованным Международной ассоциацией страховщиков депозитов. Однако, существует ряд нерешенных вопросов, которые имеют существенное значение для установления доверия населения к финансовым посредникам.

Во многих странах страхование

депозитов распространяется на более широкий по сравнению с банками круг финансовых институтов. В разработанных Форумом за финансовую стабильность «Рекомендациях по созданию эффективных систем страхования депозитов» обращалось внимание на возможность распространения участия в системе страхования вкладов на небанковские финансовые институты, которые привлекают депозиты и работают с инструментами, аналогичными депозитам. В пользу распространения членства приведены такие аргументы, как: намерение не допускать существования искаженных форм конкуренции между различными видами институтов, предлагающих аналогичные продукты, задача способствовать стабильности финансовой системы путем охвата всех институтов, привлекающих депозиты или аналогичные продукты, а также стремление к распространению норм пруденциального регулирования и надзора на все указанные выше институты [10, С. 24]. Так, Директивой 94/19/ЕС Европейского Парламента и Совета «О системах гарантирования депозитов» от 30.05.1994 года установлено, что ни одно кредитно-финансовое учреждение стран-членов Европейского Союза, имеющее лицензию на проведение банковских операций, не имеет права привлекать депозиты без участия в одной из систем страхования вкладов [11]. Практика включения в систему страхования депозитов иных, кроме банков, финансовых институтов, существует также в США, Канаде, Великобритании, странах Азиатского региона. Например, Корея, Малайзия и Таиланд включили в систему страхования вкладов финансовые компании и торговые банки, Мексика и Корея – брокерские дома [12, С. 33]. Таким образом, для создания равных конкурентных условий для участников финансового рынка, распространение гарантирования вкладов на другие финансово-кредитные организации может рассматриваться как одно из перспективных направлений развития законодательства о гарантировании вкладов.

Таким же образом перспективным направлением развития законодатель-

ства о защите прав вкладчиков является расширение гарантий по вкладам. Согласно законодательству Украины [2] Фонд гарантирует возмещение вкладчикам – физическим лицам, за исключением физических лиц – субъектов предпринимательской деятельности. Также гарантии по вкладам не распространяются на юридических лиц. Таким путем идут практически все страны при создании той или иной модели гарантирования (страхования) вкладов. В связи с тем, что для достижения основной цели системы – защита мелких вкладчиков, такая приоритетность по мнению Берегули А.Я. обусловлена рядом причин:

- большая часть сбережений принадлежит населению;
- мелкие вкладчики в отличие от крупных – юридических лиц, не могут при отсутствии информации быстро приспосабливаться к изменениям на рынке;
- паника среди мелких вкладчиков часто является причиной возникновения банковских кризисов, в такой период сложно контролировать процесс изъятия денежных средств из банков;
- гарантирование вкладов ограничивается мелкими и средними вкладами, поскольку защита депозитов требует привлечения значительных финансовых ресурсов [13, С. 33].

Положительный пример распространения гарантий по вкладам на физических лиц-предпринимателей и юридических лиц сегодня демонстрируют многие мировые страны. При этом каждая такая модель системы страхования вкладов имеет свои особенности в форме некоторых ограничений или привилегий. Так, например, законодательством Венгрии установлено, что страхованию подлежат только именные вклады физических лиц, негосударственных субъектов хозяйствования, их ассоциаций, юридических лиц. Не подлежат страхованию вклады государственных ведомств и учреждений, бюджетных организаций, предприятий со стопроцентным государственным капиталом, страховых институтов, инвестиционных фондов, фондов социального страхования, обособленных



государственных финансовых фондов и финансовых институтов.

Для предоставления таких гарантий, конечно, в стране должны назреть необходимые условия, такие, как: достижение рекомендованного минимального уровня капитала Фонда, отсутствие системных банковских кризисов. Таким образом, расширение гарантий прав по вкладам на других вкладчиков возможно в условиях относительной стабильности банковской системы и достаточной капитализации средств Фонда в несколько этапов: распространение гарантий на физических лиц-предпринимателей, а затем на юридических лиц.

Важным элементом системы страхования депозитов является факт наступления необходимости выплаты гарантированных системой вкладов. В ряде государств, принявших такую модель системы, которая многое позаимствовала из страховой сферы, таким юридическим фактом является страховой случай. Так, в Российской Федерации согласно Закону «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» выплата возмещения по вкладу производится при наступлении страхового случая, которым признается одно из таких обстоятельств: отзыв (аннулирование) у банка лицензии на осуществление банковских операций, и введение моратория на удовлетворение требований кредиторов банка. В Украине согласно законодательству выплата производится при наступлении «недоступности вклада» – невозможности получения вкладчиком во время вывода неплатежеспособного банка с рынка вклада, включая проценты, на протяжении семи рабочих дней со дня окончания срока действия договора или со дня требования (по вкладам по требованию, по текущим или карточным счетам). Такая новая законодательная формулировка понятия «недоступности вклада» повлияла на срок выплаты возмещения. Ведь до принятия действующего Закона Украины «О системе гарантирования вкладов физических лиц» момент выплаты возмещения по вкладам наступал лишь со дня назначения ликвидатора участника

Фонда гарантирования вкладов физических лиц. Принимая во внимание то, что ликвидатор часто назначался Национальным банком Украины лишь после работы временной администрации в ликвидируемом банке, начало процедуры выплаты возмещения вкладчикам могло затягиваться на месяцы. Но такая ускоренная процедура начала выплаты возмещения по вкладам фактически возможна лишь со дня принятия центральным банком решения об отзыве банковской лицензии и ликвидации банка. Такому может предшествовать решение Национального банка Украины об отнесении банка к категории неплатежеспособных и началом процедуры выведения банка с рынка. Последствием принятия такого решения является введение Фондом временной администрации, и, как следствие, мораторий на удовлетворение прав вкладчиков и других кредиторов. Таким образом, вклады являются одновременно и недоступными, и такими, которые не возмещаются системой гарантирования вкладов. Соответственно, законом не решена проблема доверия вкладчиков к банковской системе, а также их защита. В свое время в парламенте пребывал законопроект, согласно которому «недоступность вклада» означала также невозможность получить вклад со дня введения моратория на удовлетворения требований кредиторов [14]. Ведь согласно закону Фонд приобретает право кредитора по отношению к банку на всю сумму, которая подлежит возмещению. Следовательно, в случае оздоровления банка, Фонд получает денежные средства, потраченные на выплату возмещений. К сожалению, законопроект так и не был принят, а новый закон существенно не изменил ситуацию.

Следующей группой проблем, связанных с работой эффективной системы гарантирования вкладов, являются вопросы организации финансирования системы. Система должна иметь возможность использовать все механизмы финансирования, необходимые для обеспечения быстрой выплаты возмещения по требованиям вкладчиков, включая способы получения дополнительных средств в случае необходимости. По

рекомендациям Международной ассоциации страховщиков депозитов главная ответственность должна лежать на банках, так как «они и их клиенты получают прямую выгоду от наличия эффективной системы страхования депозитов» [7, С. 21]. В Украине поддерживается смешанная модель финансирования системы страхования вкладов, поскольку регулярные взносы банков, характерные для авансовой модели, дополняются возможностью взимания средств по факту при недостаточном количестве ликвидности у Фонда. Такие средства могут взиматься:

а) у банков в виде специального сбора в Фонд в случае, если текущих доходов не хватает для исполнения обязательств перед вкладчиками;

б) у Национального банка Украины в случае временного дефицита ликвидности Фонда;

в) у государства на соответствующий год в случае, если с начала года объем средств Фонда, используемых для выплаты гарантированной суммы возмещения вкладчикам средств по вкладам, а также для предоставления финансовой помощи принимающему банку, уменьшается более, чем на 70 %.

Следовательно, основная нагрузка финансирования системы гарантирования банковских вкладов в Украине ложится на банки – участников системы. С другой стороны, в случае возникновения системного кризиса, банки будут не в состоянии справиться с такой нагрузкой.

Следующим существенным фактором, способствующим формированию у населения доверия к финансовым посредникам, является наличие полной и правдивой информации о деятельности системы гарантирования вкладов. По данным социологического исследования в Украине, 62 % вкладчиков не знают точного размера выплат средств по вкладам, а 34 % - вообще не знают о наличии системы гарантирования вкладов. Согласно Положения о порядке информирования вкладчиков о систем гарантирования вкладов физических лиц [15] Фонд обязан публиковать отчеты о своей деятельности в газетах «Уря-





довий кур'єр» и «Голос України», а также на официальной странице в сети Интернет. Банки же обязаны размещать в отделениях банка, где вкладчикам предоставляются банковские услуги, а также на официальных страницах в сети Интернет, такую информацию:

а) копию свидетельства участника Фонда;

б) реквизиты Фонда (местонахождение, номер телефона «горячей линии», адрес официальной страницы в сети Интернет);

в) краткую справку о системе гарантирования вкладов физических лиц.

Следует отметить, что Фонд является главным ответственным за повышение уровня информированности населения о системе гарантирования вкладов физических лиц. Таким образом, Фонд гарантирования вкладов физических лиц должен информировать вкладчиков о своей работе в доступной для восприятия форме. Из-за обилия информации, которую получает вкладчик при получении банковских услуг, необходимо упростить ее подачу до формы «вопрос-ответ», размещая ее в помещениях банков, а также на официальных страницах в сети Интернет банков и Фонда.

**Выводы.** Таким образом, в результате анализа украинского законодательства о системе гарантирования банковских вкладов, а также международных рекомендаций по созданию эффективных систем страхования депозитов, следует сформулировать такие предложения по усовершенствованию работы национальной системы защиты прав вкладчиков. Перспективными направлениями являются расширение гарантий прав по вкладам на физических лиц-предпринимателей, а также юридических лиц. Необходимо рассмотреть возможность включения в систему защиты прав вкладчиков небанковские финансовые институты. Для повышения скорости выплаты возмещения по вкладам необходимо распространить право на получение вкладчиком гарантированной суммы от Фонда во время действия моратория на удовлетворение прав кредиторов. Важным направлением является повышение информиро-

ванности населения о работе системы гарантирования вкладов физических лиц, для чего следует распространять полную и доступную для понимания информацию о ее работе.

#### Список использованной литературы:

1. Мазур Т. Діяльність фонду гарантування банківських вкладів: зарубіжний досвід і пропозиції для України / Т. Мазур // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 2. – С. 95–98.

2. Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23 лютого 2012 року № 4452-VI / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2012 р. - № 50. - ст. 2178.

3. Аникин А.В. Защита банковских вкладов : Российские проблемы в свете мирового опыта / А.В. Аникин. – М. : Дело, 1997. – 144 с.

4. Закон України «Про страхування» від 07 березня 1996 року №85/96-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – N 18. – ст. 78

5. Почти 70% украинцев уже не доверяют банкам, а половина хочет снять депозиты // Газета «Сегодня». - 8 декабря 2008 года. - № 278, к (3114). - с. 2

6. Статистика Фонду гарантування вкладів фізичних осіб [Електронний ресурс] / Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. – Режим доступу: <http://www.fg.org.ua/statistics/>

7. Основополагающие принципы для эффективных систем страхования депозитов. – Базель. Пер. с англ. «Агентство по страхованию вкладов» (Российская Федерация). Июнь 2008. – 29 с.

8. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев – М. : Юрист, 1975. – 96 с.

9. Федеральный Закон «О страховании вкладов физических лиц в Банках Российской Федерации» № 177-ФЗ от 23 декабря 2003 года // «Российская газета» от 27.12.2003 г. - № 261

10. Рекомендации по созданию эффективных систем страхования депозитов // Форум за финансовую стабильность. – Базель, 2001 : Пер. с англ. «Агентство по реструктуризации кредитных организаций». Сентябрь 2001. – 61с.

11. Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 16 May 1994 on deposit guarantee schemes // Official Journal. L 135. 31.05.1994

12. Гарсия Г. Страхование депозитов: исследование действующих систем и наилучших практик. Приложение. Таблица № 3 // МВФ. Департамент монетарных и фондовых операций. Апрель 1999 г. – С. 33

13. Берегуля А.Я. Заощадження населення в умовах економічного зростання: дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Берегуля Андрій Ярославович. - Одеса, 2007. - 194 с.

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо повернення вкладів фізичних осіб під час дії мораторію на задоволення вимог кредиторів банку за рахунок Фонду гарантування вкладів фізичних осіб) : Проект Закону України від 23.03.2011 № 8279 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

15. Положення про порядок інформування вкладників про систему гарантування вкладів фізичних осіб, затверджене Рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування фізичних осіб від 23 липня 2012 року № 10 [Електронний ресурс] / Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. – Режим доступу: [http://www.fg.org.ua/regulatory\\_activity/acts-copy-10-08-2012-17-03-47/](http://www.fg.org.ua/regulatory_activity/acts-copy-10-08-2012-17-03-47/)