

УДК 336.711

DOI: 10.17223/19988648/37/10

**А.А. Земцов, В.Ю. Цибулькинова**

## **СИСТЕМА СТРАХОВАНИЯ БАНКОВСКИХ ВКЛАДОВ В РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ**

*В статье исследуется история создания системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации на основе работы Н.И. Кротова «История создания российской системы страхования банковских вкладов». Раскрываются особенности и трудности принятия Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Рассматривается статистика работы АСВ, основные показатели его деятельности. Статья ставит своей целью изучение опыта создания компенсационных механизмов для вкладчиков обанкротившихся банков, чтобы в дальнейшем применить его в других сферах финансового рынка.*

*Ключевые слова: страхование вкладов, Агентство по страхованию вкладов, банк, банкротство, вкладчик; компенсационный механизм.*

Проблема эффективной организации и распределения капиталов ввиду ее всеобъемлющего влияния на каждую из сфер финансово-экономической деятельности является одной из центральных в экономике. Существует множество классификаций капиталов и их видов. В общем виде капитал разделяют на собственный и заемный, каждый из которых оказывает определенное влияние на ряд процессов как в отдельно взятой организации, так и в экономике в целом.

Как правило, при наступлении трудностей у организации в первую очередь для нормализации ситуации она использует различные резервы, которые тоже являются одним из видов капитала. Если по каким-либо причинам это не помогает, то наиболее вероятным результатом является банкротство организации. Согласно общепринятому определению, банкротство – это неспособность должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов по денежным обязательствам, что, по сути, приводит к распределению оставшегося у организации капитала между заинтересованными лицами.

Учитывая специфику организаций, можно условно разделить их на две категории: так называемые нефинансовые корпорации согласно классификации СНС, в основе деятельности которых лежит собственный капитал (к ним относится большинство коммерческих организаций); финансовые корпорации, в основе которых лежит заемный капитал, и их деятельность носит ограниченный социально значимый характер, например, банки, пенсионные фонды, инвестиционные компании и т.п.

Банкротство организаций первого вида, как правило, ведет к перераспределению капитала от должника к кредиторам и затрагивает достаточно узкий круг лиц. В случае же банкротства финансовых корпораций с целью защиты различных слоев населения требуется наличие определенных компенсационных механизмов.

В связи с этим проблема защищенности инвесторов и вкладчиков в различных сегментах финансового рынка довольно широко обсуждаемая в России. Предоставление гарантий сохранности средств является одним из способов повышения доверия к финансовому рынку, его институтам.

Банковская отрасль по закономерным причинам одна из первых приступила к развитию компенсационных механизмов и накопила определенный опыт в этом вопросе. Участники фондового рынка также активно обсуждают идеи создания компенсационных фондов по аналогии с банковской отраслью. В развитых странах, таких как США, Канада, Великобритания и др., подобные схемы успешно работают, и их опыт требует отдельного изучения.

Основной целью нашего исследования является изучение существующего опыта работы системы страхования банковских вкладов в России для ее последующего распространения на другие сегменты финансового рынка, в частности в сфере компенсационных механизмов для непрофессиональных участников фондового рынка, т.е. розничных инвесторов различных категорий. Процесс создания Агентства по страхованию банковских вкладов и разработки соответствующей нормативной базы занял более 10 лет и проходил очень сложно. Чтобы разобраться в причинах, мы обратились к фундаментальному труду Н.И. Кротова «История создания российской системы страхования банковских вкладов», который написан в форме летописи и состоит из воспоминаний экономистов, государственных деятелей, причастных к появлению в России системы страхования банковских вкладов [1]. Анализ их взглядов на причины столь долгого становления этой сферы представляет для нас особый интерес. Ценность работы Н.И. Кротова в том, что она охватывает интересы акторов банковской сферы в широком плане: банкиров, Правительства РФ, Центрального банка России, Министерства финансов, депутатов и др., и поэтому его подход можно считать относительно нейтральным.

#### **До закона: период с 1990 по 2003 г.**

Говорить о создании механизма гарантирования сохранности сбережений граждан некоторые экономисты стали в начале 90-х гг. Процесс зарождения имеет точную дату – **2 декабря 1990 г.**, когда сразу были приняты законы РСФСР «О Центральном банке России» [2] и «О банках и банковской деятельности в РСФСР» [3]. В соответствии со ст. 5 и 6 Закона № 394-1 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в целях обеспечения стабильности банковской системы на Банк России была возложена функция по созданию страхового фонда, который должен был формироваться за счет обязательных отчислений от прибыли коммерческих банков и других кредитных учреждений, получивших лицензию на условиях и в порядке, определяемых Уставом Банка России (ст. 71).

Интересно, что и для создания данных законов, и для разработки предложений по системе защиты сбережений граждан были привлечены американские, швейцарские и английские специалисты. Поэтому российское банковское законодательство того времени во многом было основано на американской и европейской практике.

**30 апреля 1991 г.** в банковской системе страны была предпринята попытка создания фонда страхования депозитов. ЦБ РСФСР подготовил указа-

ние и Инструкцию №1 «Положение о Фонде страхования коммерческих банков от банкротств». Согласно этим документам в 1991–1993 гг. коммерческие банки должны были перечислять 1% прибыли в созданный при Банке России фонд. Но поскольку банки в то время только создавались и не произошло ни одного их банкротства, то многие руководители коммерческих банков не разделяли необходимость страхования от банкротств и тем более вкладов. Все же средства в фонд с банков собирались некоторое время, но ими так и не пришлось воспользоваться.

Идеологи создания системы страхования банковских вкладов вспоминают, что продвижение этих идей среди государственных деятелей шло очень непросто. При этом все понимали необходимость создания такой системы, но не могли прийти к соглашению по принципиальным вопросам, касающимся её финансового наполнения [1. С. 86–91].

На фоне постоянного дефицита бюджета, высокой инфляции и необходимости исправлять экономическую ситуацию в стране важными были и вопросы возвращения доверия граждан к банковской системе как таковой. Так, **28 марта 1993 г.** Президент РФ подписал указ № 409 «О защите сбережений граждан Российской Федерации» [4], предусматривающий компенсационные меры в отношении обесцененных инфляцией вкладов населения. Этим указом впервые в истории России были заложены основы системы страхования вкладов в банковской сфере. Данный указ более широко трактовал защиту интересов вкладчиков, увязывая защиту сбережений населения с мерами по созданию системы страхования банковских вкладов, аналога существующих в развитых странах, а также содержал поручение правительству о создании фонда страхования вкладов граждан. Но этой работы так и не было сделано.

Более того, **18 октября 1993 г.** было объявлено, что «...в соответствии с решением совета директоров Банка России от 22–23 сентября 1993 года (протокол № 40) с 1 января 1994 года прекращается формирование фонда страхования коммерческих банков от банкротств и фонда страхования депозитов в коммерческих банках, учитываемых на балансе Банка России». Объяснено это было необходимостью создания нового Федерального фонда обязательного страхования денежных вкладов (депозитов) и счетов населения в связи с выходом Указа Президента РФ от 28 марта 1993 г. А перечисленные в 1991–1993 гг. средства в фонд страхования коммерческих банков от банкротств подлежат возврату коммерческим банкам на основании письменных заявлений банков. Эксперты отмечают, что сделано это было в нарушение действовавшего законодательства и Устава Банка России.

По воспоминаниям П.А. Медведева и А.В. Турбанова, сложность продвижения этой работы заключалась в том, что «... далеко не все банкиры нас поддержали. Большинство из них восприняли нашу инициативу с единственной стороны – в создаваемый фонд надо будет переводить средства. Остроту сложившегося в то время экономического положения коллеги до конца не понимали – они не верили, что банки могут попасть в сложную финансовую ситуацию!» [1. С. 44–46].

По словам С.Е. Егорова, в предложенном ими проекте решения по системе страхования вкладов предусматривалось, что в случае нехватки средств в фонде страхования при страховых случаях привлекать государственные кре-

дители, а также они просили правительство предоставить первоначальный взнос в создаваемый фонд. Именно это стало основным камнем преткновения на протяжении нескольких лет.

Тем временем **16 мая 1994 г.** Европейским парламентом была принята Директива № 94/19 «О системах гарантирования депозитов» (Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 16 May). Она обязала все страны – члены ЕС ввести гарантирование вкладов, унифицировала ключевые положения, касающиеся систем страхования (гарантирования) вкладов, оставив большую свободу выбора для каждой страны на национальном уровне [5]. Это событие способствовало новой волне обсуждения нюансов сознания собственной системы гарантирования вкладов в России [1. С. 49–50].

Министерство финансов также выступало во многом против системы страхования вкладов, поскольку посягательство инициаторов законодательства по защите сбережений на бюджетные средства вызывало обеспокоенность. Ссылаясь на это, Центробанк предложил ограничиться созданием фонда страхования вкладов на добровольной основе. При этом Ассоциация российских банков (АРБ) выступала категорически против добровольности, считая, что в этом случае фонд попросту не сможет выполнять свою основную функцию «повышения устойчивости финансово-банковской системы и стабилизации денежного обращения». Ассоциация предложила установить процент отчислений в фонд в размере 0,2% от суммы привлеченных банком средств. По заявлению президента АРБ С.Е. Егорова, «банкирам удалось убедить министра финансов в обоснованности опасений министерства по поводу сохранности государственных средств в связи с организацией фонда» [1. С. 62–63]. Во многом именно эта группа факторов препятствовала созданию полноценной системы страхования банковских вкладов в течение многих лет.

Стоит отметить, что, несмотря на эти разногласия, Правительство России отчетливо понимало необходимость создания подобного фонда. Так, **19 июля 1995 г.** Председатель Правительства России В.С. Черномырдин на пленарном заседании Госдумы сделал доклад о социально-экономической ситуации в стране. В частности, он заявил: «Еще одна важная задача – трансформация в инвестиции накоплений и сбережений населения. Средства эти значительны: 20–25 миллиардов долларов, более 70 триллионов рублей. Что будем делать для использования этого мощного инвестиционного потенциала? Назову несколько направлений: создание института паевых инвестиционных фондов, формирование системы страхования банковских вкладов, развитие негосударственных пенсионных фондов, увеличение выпуска облигаций федерального займа» [1. С. 64].

В то же время интересна точка зрения А.Б. Чубайса, который говорил, что законы, подобные закону о страховании вкладов, принимаются либо при банковских катастрофах, либо при финансовом благополучии, а тогда положение было средним, и с законом торопиться не следовало [1. С. 65–66].

Инициаторы продвижения и разработчики проекта этого закона А.В. Турбанов, П.А. Медведев отмечают, что они столкнулись с жестким противодействием правительства и Центрального банка. Правительство в лице Минфина резко возражало против предусмотренного проектом прямого

финансового участия государства в формировании фонда страхования вкладов, а Центробанк был против наделения этого фонда широкими контрольными полномочиями в отношении коммерческих банков. Согласно первоначальному варианту законопроекта фонд получал право запрашивать и получать от банков отчетность и информацию об их операциях, проводить проверки банков-участников, а также давать им рекомендации по улучшению финансового положения [1. С. 90–95].

Кроме того, не было поддержки и от крупных коммерческих банков. Среди основных доводов против создания системы звучало, что банки не понимают, почему они должны платить за средние и мелкие банки. Еще один аргумент против создания системы страхования вкладов выдвигался сторонниками либеральной модели развития экономики. Они заявляли, что чем меньше государства в экономике — тем лучше, и были уверены в том, что рынок сам все отрегулирует, и если неконкурентоспособные банки, разорившись, уйдут с рынка, то это — хорошо.

Одной из ошибок инициаторов законопроекта было предложение в качестве основной гипотезы для построения системы страхования вкладов (ССВ) принципов саморегулируемой организации без участия государства. Роль же государства заключалась только в том, чтобы сделать первоначальный денежный взнос. Все это было подвергнуто резкой критике по стороны Правительства России. Государство не хотело утрачивать контроль над этой системой, а также наделять фонд существенными полномочиями, которые тогда единолично исполнял Банк России.

Не устраивал правительство также тот факт, что доходы фонда будут сформированы за счет перераспределения доходов, получаемых от привлечения средств вкладчиков, что, по их мнению, могло привести к снижению доходности граждан по их вкладам в коммерческих банках.

Кроме того, название «Федеральный фонд», так же как и характеристика деятельности — «страхование», было неприемлемо для государственных деятелей. Поэтому при подготовке второго варианта законопроекта П.А. Медведеву пришлось заменить слово «страхование» на слово «гарантирование» [1. С. 79].

Стоит отметить, что на фоне несовершенства законодательства, отсутствия государственного контроля и банковского надзора, коррупции, неопытности и доверчивости населения ошутимый удар по экономике и общественной психологии был нанесен именно в 1994–1995 гг. серьезными потерями населения от деятельности разного рода «инвестиционных и финансовых компаний», иногда прикрывавшихся банковской лицензией, а часто действовавших вовсе без всяких лицензий.

Возможно, этот факт способствовал тому, что **24 ноября 1995 г.** Госдума во втором и третьем чтениях приняла Закон «Об обязательном страховании банковских вкладов граждан», согласно которому планировалось создать федеральный фонд обязательного страхования банковских вкладов. Важно, что действие этого закона не распространялось на Сбербанк РФ, вклады в котором гарантировались государством (Постановление 1399-І ГД).

Но и в этот раз принятый Госдумой закон не нашел поддержки в Совете Федерации, Минфине, правительстве. Причины были те же, к которым доба-

вилось еще и несогласие с тем, что Сбербанк не участвует в этой системе. Впоследствии основные положения данного законопроекта все же стали стандартом современной системы страхования вкладов в России.

Кризис и банкротство относительно крупных российских банков способствовали тому, что **3 февраля 1996 г.** Президентом РФ был подписан Закон «О банках и банковской деятельности в РСФСР». Закон предусматривал обязательное страхование банковских вкладов и предоставлял право на привлечение средств во вклады лишь тем банкам, которые проработали не менее двух лет [6]. Закон позволял коммерческим банкам создавать фонды добровольного страхования вкладов. Однако сколько-нибудь заметных действий со стороны банков в этом направлении не было предпринято.

П.А. Медведевым была подготовлена новая редакция закона о страховании вкладов. Довольно продолжительное время споры по поводу этого закона были сосредоточены на нескольких моментах. Во-первых, обсуждалось предложение разбить все банки на группы по степени надежности для того, чтобы и условия их нахождения в системе страхования вкладов были различными. Аргументы были следующими: если банки ведут себя на рынке по-разному, значит, и рискуют они не одинаково, поэтому и требования к ним должны быть дифференцированными. При этом проблема заключалась в способе организации такой классификации. Поэтому впоследствии от этой идеи отказались [1. С. 108–110].

Во-вторых, одним из важнейших вопросов было финансирование системы страхования вкладов. П.А. Медведев достиг договоренности с ЕБРР о предоставлении кредита на первом этапе формирования российского фонда страхования вкладов граждан.

В-третьих, с осени 1997 г. стали явными угрозы очередного кризиса в России, а финансовых источников формирования фонда гарантирования вкладов было два – взносы самих банков и федеральный бюджет. Ресурсы Центрального банка (эмиссионный доход и золотовалютные резервы) были чрезвычайно ограничены, а большая часть получаемой прибыли ЦБ изымалась в бюджет.

Интересен тот факт, что МВФ долгое время был категорически против создания системы страхования банковских вкладов, считая, что Россия к этому не готова в связи со слабостью банковской системы, а особенно банковского надзора [1. С. 110].

При этом банковская система того времени была сверхмонопольной. При существовании в России около 2 500 банков примерно половина депозитов находилась в Сбербанке, вклады в котором гарантировались государством. В связи с этим получалось, что риски частного банковского сектора фактически должен был взять на себя этот банк, имеющий наибольшую защиту, и в конечном счете гарантирование вкладов коммерческих банков придется осуществлять за счет бюджета.

Еще одной проблемой были претензии коммерческих банков, которые полагали, что если страхование обязательное, то фонд превращается в подразделение ЦБ РФ. Поэтому можно просто увеличить обязательные резервы для банков, из которых и будут затем выплачиваться страховые отчисления.

Испытывая сложности в региональной банковской системе, **12 мая 1996 г.** мэрия Санкт-Петербурга издала распоряжение № 465-р «О создании Фонда обеспечения сохранности депозитов и вкладов населения в коммерческих банках» и обязалась внести в фонд 1 млрд неденоминированных рублей. Это был практически пилотный проект на региональном уровне, пропагандирующий идеи создания системы страхования вкладов в России. Как показала история, это был больше PR-ход властей, так как из-за недостатка средств, фонд смог делать выплаты только пострадавшим пенсионерам [1. С. 117–120].

Был также прецедент, когда **16 мая 1996 г.** в Столичном банке сбережений (СБС) при оформлении вкладов частных лиц начали бесплатно выдавать свидетельства одной из российских страховых компаний, гарантирующие возврат средств, размещенных в банке. Одновременно эту услугу ввел Новосибирский муниципальный банк, а затем и ряд других банков. Свидетельство, которое выдавалось клиенту при оформлении вклада в СБС, помимо возврата частных вкладов страховало за счет средств банка на \$1 тыс. жизнь и здоровье клиента от несчастного случая. Полис выдавался на срок от 3 месяцев. По желанию вкладчика и за его счет сумма и срок договора страхования могли быть увеличены. В качестве обеспечения СБС передал страховому обществу крупный пакет государственных ценных бумаг.

По оценкам А.Г. Мельникова «это была тактика «встречного поджога степи» – сопротивления, которое руководители крупных банков оказывали идее страхования вкладов», но она просуществовала недолго [1. С. 120–122].

Стоит отметить, что на **1 марта 1996 г.** в коммерческих банках (исключая Сберегательный банк) было сосредоточено 27,9 трлн руб. вкладов граждан. В то же время, по статистике, граждане ежемесячно направляли на сбережения около 20 трлн руб. Лишь четверть из этих средств вкладывалась в банки и ценные бумаги. Основная же доля сбережений приходилась на покупку наличной иностранной валюты либо оставалась в наличной форме на руках у населения.

Законодатели также не спешили с принятием закона о страховании (гарантировании) вкладов и по той причине, что не был принят и законопроект о банкротстве кредитных организаций, поскольку без наличия четкой процедуры банкротства банка невозможно было гарантировать выплаты вкладчикам. Поэтому **18 декабря 1996 г.** Федеральный закон «О гарантировании вкладов граждан в банках» снова был отклонен Госдумой.

Против закона по-прежнему выступали руководители крупнейших банков, Минфин. Кроме того, существенное влияние на решение Правительства РФ тогда оказывал МВФ. В 1997 г. условием выделения очередного кредитного транша являлась виза фонда на Заявлении правительства и Центрального банка о мерах по проведению структурных реформ в рамках программы расширенного финансирования на 1997 год. В нем, в частности, было сказано, что «ЦБ обязуется не поддерживать слабые банки и не использовать государственные средства на финансирование системы страхования банковских вкладов» [1. С. 136].

**1 сентября 1997 г.** Генеральный прокурор России Ю.И. Скуратов направил письмо в адрес председателя Госдумы с предложением ускорить рас-

смотрение и принятие ряда законов, направленных на усовершенствование борьбы с криминализированностью финансово-кредитной сферы, в частности, Законы «О банкротстве кредитных организаций» и «Об обязательном страховании банковских вкладов». В письме говорилось, что Генеральная прокуратура обеспокоена пассивной ролью Банка России в осуществлении надзора за работой кредитных учреждений. В результате бездействия Центробанка задолженность по банковским ссудам возросла с 3,6 трлн руб. в 1993 г. до 58 трлн руб. к концу 1996 г. При этом кредиты нередко выдавались неплатежеспособным заемщикам, что способствовало обогащению руководящих работников банков.

В интервью для издания «Деловые люди» (Москва) в **1998 г.** А. Козлов отметил, что «есть, по крайней мере, три сильных аргумента против идеи создания фонда. Первый: средства, собранные в нем, могут быть истрачены не по назначению, вложены не в очень доходные инструменты. Во-вторых, замораживая деньги в фонде, сами банки-участники не получают с них доходов, эти потери, естественно, будут переложены на плечи вкладчиков. И, в-третьих, участвуя в нем, Сбербанк средствами своих клиентов и частных, в том числе, заведомо будет оплачивать две трети потерь других банков» [1. С. 143–144].

**27 марта 1998 г.** ЦБ РФ выпустил Указание «О дополнительных мерах по защите интересов вкладчиков банков» [7]. Согласно этому документу с 1 июля 1998 г. для финансово устойчивых банков снимается ограничение на сумму привлеченных вкладов, отменяется норматив, известный как Н11. Была предоставлена возможность «развития розничных сетей банков и улучшения качества финансовых услуг». В то же время для защиты интересов вкладчиков для всех финансово нестабильных банков вводятся ограничения или запрет на привлечение вкладов физических лиц.

1995–1997 гг. были самыми активными по очищению банковской системы. В 1995 г. ЦБ отозвал 225 лицензий, в 1996 г. – 286, а в 1997 г. – 325. По полторы лицензии каждый рабочий день! Это значительно больше, чем после дефолта 1998 г., но меньше, чем прибавлялось банков в самый активный период выдачи лицензий (в начале 1990-х гг. ЦБ выдавал по две лицензии в день).

В апреле 1998 г. шла дискуссия об организационно-правовой форме корпорации по гарантированию вкладов. Думский подкомитет по банковскому законодательству считал, что следует учреждать некоммерческую организацию. ЦБ же полагал, что это должна быть небанковская кредитная организация в форме акционерного общества закрытого типа, контроль над которой останется за ЦБ [1. С. 156–157].

В очередных поправках к законопроекту Сбербанк был исключен из системы гарантирования вкладов граждан, а также филиалы российских банков, находящиеся за рубежом, корпорации же присваивался государственный статус.

**17 августа 1998 г.** была объявлена девальвация рубля. В этот период протесты банков по поводу создания системы гарантирования вкладов только усилились, они не хотели платить взносы.



Из воспоминаний А.В. Турбанова: «Разразившийся системный финансово-банковский кризис поставил Банк России перед необходимостью искать механизмы, защищающие вклады граждан. В Центральном банке понимали, что следует срочно принимать конкретные практические меры по развязке неплатежей и снятию социального напряжения. После 17 августа фактически у всех крупных банков выстроились огромные очереди вкладчиков. При отсутствии законодательно закреплённой системы, гарантирующей сохранность и возврат банковских вкладов, Банк России вынужден был принять решение о переводе обязательств других крупных банков в Сбербанк» [1. С. 171–172].

Так, банки, заключившие соглашение со Сбербанком, лишались средств, депонированных в ЦБ в фонде обязательных резервов, которые переводились в Сбербанк. Если сумма депонированных резервов была меньше суммы переданных вкладов, то банки обязывались выписать Сбербанку векселя на 1, 2 или 3 года. Банки, сумма вкладов в которых превышала 300 млн руб. (их было 26), должны были в короткий срок решить, когда и как они желают предоставить своим вкладчикам такие услуги. После принятия советом директоров банка решения его руководство должно обратиться в Центробанк и вместе с ним согласовать графики перевода счетов. Всем прочим банкам было разрешено работать с вкладчиками без ограничений. Всего в Сбербанк было переведено вкладов на 9 млрд руб., ЦБ за это взял у банков на свой баланс ценные бумаги Минфина.

В целом мнения участников тех событий разделились, одни считали, что кризис 1998 г. позволил сдвинуть многие залежавшиеся вопросы с мертвой точки. Например, очень быстро был принят закон «О банкротстве кредитных организаций», возобновилась работа над законопроектом «О гарантировании банковских вкладов граждан», который, будь он принят раньше, исключил бы ажиотаж среди вкладчиков. Другие же считали, что если бы этот закон был принят до 1998 г, то последствия для экономики были бы намного более тяжёлыми, поскольку фонд не смог бы сформировать капитал, достаточный для выплат, и потребовалось бы государственное финансирование.

**31 октября 1998 г.** председатель ЦБ В.В. Геращенко на заседании правительства назвал «глупостью» то, что государство должно брать обязательства перед физическими лицами – вкладчиками коммерческих банков, пострадавшими в ходе финансового кризиса. Он заявил, что «государство предоставило возможность физическим лицам выбирать, куда вкладывать средства – в Сбербанк или в коммерческие банки. Граждане сделали свой выбор и несут за это ответственность» [1. С. 197].

Немного позже Председатель Правительства РФ Е.М. Примаков предупредил, что государство не будет гарантировать вклады физических лиц во всех коммерческих банках. Он заявил: «Мы живём в рыночной экономике. Если граждане хотят получить гарантии государства по своим вкладам, им следует вкладывать средства в Сберегательный банк. Если хотите большие проценты — рискуйте» [1. С. 197]. И **12 ноября 1998 г.** Совет Федерации в очередной раз отклонил законопроект «О государственном гарантировании вкладов населения в банках Российской Федерации».

При этом **16 декабря 1998 г.** был сделан важный шаг на пути становления системы страхования вкладов в России. Российский фонд федерального имущества от имени правительства учреждает ОАО «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (АРКО), которому поручено управление проблемными банками и помощь оздоровлению банковской системы после кризиса. Впоследствии АРКО сыграет решающую роль, так как станет основой для создания Агентства по страхованию вкладов (АСВ) [1. С. 207–208].

В **1999 г.** закон о страховании вкладов снова не был принят. Но тогда появились предложения, что нужно гарантировать не весь объем вкладов населения, а руководствоваться понятием «потолок гарантирования», например, можно гарантировать 3–5 тыс. руб. от каждого вклада, которые покроют 80% потребностей вкладчиков, державших средства не в Сбербанке, а в коммерческих банках. А также был решен вопрос с финансированием. Предполагалось, что на запуск системы гарантирования частных вкладов Правительство РФ и ЦБ выделит в Федеральную резервную корпорацию 2 млрд руб. А банки, привлекающие вклады населения, будут вносить по 0,15% от привлеченных средств ежеквартально.

Но Совет Федерации счел закон по-прежнему противоречивым. Не устраивало то, что по законопроекту председатель корпорации будет назначаться Госдумой, не имеющей на то полномочий. Не удовлетворил членов СФ и ответ на вопрос, куда же Корпорация намерена вкладывать отчисления вкладчиков, так как согласно законопроекту Корпорация имеет право вкладывать деньги в государственные бумаги или размещать их за рубежом на счетах банков высшей категории надежности. Государственные бумаги РФ в то время были ненадежными, а вариант с размещением средств за рубежом был абсолютно неприемлем на фоне громких скандалов с отмыванием денег в Bank of New York [1. С. 225–226].

Кроме того, снова был поднят вопрос о названии закона. Теперь законодатели утверждали, что нужно называть закон не «о гарантировании», а «о страховании» вкладов населения. Любопытно, что первый вариант закона был отклонен Советом Федерации два года назад именно потому, что в его названии было словосочетание «страхование вкладов». И несмотря на то, что после всех доработок закон был принят Госдумой, одобрен Советом Федерации и направлен на подпись Президенту РФ, последний его отклонил, отметив, что в тексте закона имеются «внутренние противоречия, содержатся повторения положений» и поэтому он «нуждается в редакционной правке» [1. С. 229–233].

По мнению А.В. Турбанова, данный законопроект предусматривал, что орган гарантирования, который предлагалось назвать Федеральной резервной корпорацией гарантирования вкладов в банках, лишен права контролировать банки. Спорным, как и в 1995 г., оставался вопрос о возможности использования бюджетных средств в случае недостатка их у Корпорации, и вызывал сомнение принцип обязательности участия в системе гарантирования вкладов всех банков, привлекающих вклады населения [1. С. 233].

Так, президент АРБ Г.А. Тосунян считал ошибкой принятие решения об обязательном участии в системе страхования вкладов всех банков, работающих с населением, утверждая, что банки, которые не вступят в систему, бу-

дут выступать в менее выгодном свете перед своими клиентами, и конкурентная среда быстро продемонстрирует, что участие в системе дает значительно больше преимуществ по сравнению с экономией на взносах в фонд страхования [1. С. 318–319].

В 2000 г. заработала система гарантирования вкладов от АРКО. В данном случае государство в лице госкорпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» стало гарантом по возврату вкладов в тех банках, которые находились под ее управлением. Это привело к значительному приросту вкладов (от 9 до 17% в месяц).

По воспоминаниям В.А. Мирошникова, в течение первого года действия системы гарантирования вкладов (с 1 августа 2000 г. по 1 августа 2001 г.) совокупный объем вкладов в банках увеличился в 2,5 раза, или на 147,5% (366,3 млн руб.) и к 1 августа 2001 г. составил 614,6 млн руб. За второй год действия системы страхования (с 1 августа 2001 г. по 1 августа 2002 г.) этот объем увеличился в 2,4 раза, или на 138,7% (852,2 млн руб.) и, наконец, к 1 августа 2002 г. составил 1 466,9 млн руб. [1. С. 239–242].

Всего же за период действия системы гарантирования возврата вкладов (с 1 августа 2000 г. по 1 марта 2003 г.) остатки средств физических лиц в банках – участниках программы гарантирования возросли в 7,6 раза (в целом по банковской системе Российской Федерации данный показатель возрос в 2,7 раза, в том числе по Сбербанку России – в 2,4 раза).

В **марте 2000 г.** Международный валютный фонд подготовил рекомендации «Страхование депозитов и управление кризисами», где рекомендовал создавать управляющую компанию в виде специализированного государственного агентства по страхованию вкладов, имеющего широкие полномочия (в частности, по применению жестких санкций в отношении нежизнеспособных банков, ограничению интересов акционеров, дисконтированию требований по незастрахованным депозитам и необеспеченным обязательствам). При этом предлагалось возложить эти полномочия на уже существующую структуру – АРКО. В то же время В.В. Герашенко считал, что гарантирование можно вводить, но как явление временное, необходимое для преодоления кризиса, а дальнейшее существование этой системы нецелесообразно [1. С. 248].

**2000 год**, несмотря на многочисленные дискуссии по поводу закона, не принес результатов. В банковском комитете Госдумы даже был разработан новый законопроект «О системе обязательного страхования вкладов граждан в кредитных организациях». Основное отличие этого документа в том, что проект предусматривает участие страховых компаний в системе страхования банковских вкладов. Кредитные учреждения смогут принимать вклады населения только после того, как эти вклады будут застрахованы в этих компаниях. В конце 2000 г. Открытое страховое АО «Ингосстрах» даже получило лицензию на страхование банковских вкладов. Но положения нового законопроекта впоследствии не получили развития.

В **2001 г.** процесс законотворчества в сфере страхования вкладов возобновился с новой силой. Была поддержана идея использовать АРКО в качестве гаранта по вкладам, так как это позволяло обойтись без дополнительных взносов из бюджета. Также было решено растянуть подключение Сбербанка

к системе гарантирования как минимум на 10 лет, до тех пор, пока он не перестанет занимать монопольное положение на рынке, а население будет считать коммерческие банки такими же надежными, как Сбербанк. Немаловажно, что закон начали поддерживать Центральный банк и новый Президент России В.В. Путин. Было решено, что на рынок частных вкладов будут допущены только те банки, которые имеют устойчивое финансовое положение.

**13 июня 2001 г.** Госдума приняла во втором чтении законопроект, вносящий поправки к закону «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», направленный на обеспечение прав вкладчиков при банкротстве банков [8]. Срок выдачи денег по законопроекту сокращался с действующих 1,5–2 лет примерно до 2 месяцев. Поправка давала возможность конкурсному управляющему обанкротившегося банка не ждать, когда будет собрана вся конкурсная сумма, а возвращать вклады гражданам по частям по мере поступления денег.

В том же году окончательно закрепились позиции, что участие в системе страхования вкладов должно быть обязательным для всех банков.

По состоянию на **1 марта 2002 г.** общая сумма вкладов населения в российских банках на рублевых и валютных счетах составила 1 126 млрд руб., что на 7,6% больше по сравнению с началом 2002 г. и на 48,7% – по сравнению с 1 марта 2001 г.

**2002 год** также не был результативным в части принятия закона по страхованию вкладов. Критики позиции правительства отмечали, что серьезным недостатком концепции «О гарантировании вкладов» являлось то, что она была нацелена на защиту не основной массы вкладчиков, а лишь ее беднейшей части. В проекте этого документа указывалась минимальная сумма вклада, которую государство согласно компенсировать в полном объеме, – 2 тыс. руб. А чтобы вернуть доверие среднего класса к банковской системе, следовало повысить размер суммы, подлежащей стопроцентному возврату, минимум до 3 тыс. долл. [1. С. 297].

**В начале июня 2003 г.** зампред ЦБ А.А. Козлов объявил об ужесточении лицензирования банковской деятельности, сказав, что из 1 270 российских банков лицензии отберут у 400. Кроме того, было предложено, что стать участником системы гарантирования вкладов смогут те банки, которые успешно пройдут специальную проверку в ЦБ. Проверить все банки необходимо было до июля 2004 г. По словам Андрея Козлова, гарантирование – хороший повод очистить банковскую систему [1. С. 308–324].

Как отмечал А.В. Турбанов: «В ходе разработки последнего варианта закона, в отличие от предыдущих проектов, вопрос о привлечении средств из федерального бюджета не ставился. Сразу предполагалось, что необходимая сумма будет получена благодаря средствам, возвращающимся после реструктуризации банков. Другое дело, в законопроекте была статья (она осталась в принятом законе), разрешающая привлечь средства бюджета в случае чрезвычайных событий, когда денег Агентства не будет хватать» [1. С. 327].

В Министерстве экономического развития и торговли (МЭРТ) считали, что средства банков, которые будут отчисляться в Агентство по гарантированию вкладов, должны быть объединены. Это касалось и отчислений Сбер-

банка. Сначала планировалось, что отчисления Сбербанка будут перечисляться на отдельный счет.

**31 октября 2002 г.** законопроект «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» окончательно согласован на совещании у вице-премьера А.Л. Кудрина. Документ, известный ранее как законопроект о гарантировании вкладов граждан, изменил свое название. В нем были учтены все замечания министерств и Главного государственно-правового управления президента, определен и механизм использования бюджетных средств в случае дефицита средств фонда страхования вкладов. Из законопроекта был исключен особый порядок вступления в систему страхования для Сбербанка. Было решено: для него сохраняются полные госгарантии по вкладам – но только на один год и девять месяцев (таков переходный период вступления банков в систему страхования), а не на четыре года, как предполагалось ранее.

П.А. Медведев комментирует: «Критики идеи страхования вкладов говорили, что банки, получив гарантии, утратят чувство ответственности и начнут вести рискованную политику. Например, завышать доходность по вкладам. Действительно, такая опасность существует. Но от нее есть два лекарства. Первое – разделение ответственности. Я имею в виду установление неполных, скажем, 90-процентных гарантированных выплат по вкладам. Тогда граждане будут склонны оценивать не только доходность депозита, но и устойчивость принимающего депозит банка. Ну а второе – надзор» [1. С. 340–341].

Идея неполных выплат не была понятна большинству депутатов, поэтому при обсуждении законопроекта Дума проголосовала за полную гарантию в пределах 100 тыс.

**В течение 2003 г.** заинтересованные стороны никак не могли согласовать вопрос о месте Сбербанка в системе страхования банковских вкладов.

Было решено, что в связи с принятием нового закона о страховании вкладов АРКО должно быть ликвидировано, его средства должны быть переданы в новую, создаваемую под новый закон и новые задачи, организацию. Таким образом, **в конце 2003 г.** было принято решение о создании новой структуры – Агентства по страхованию вкладов – государственная корпорация в форме публичного юридического лица [9].

Стоит отметить основные итоги работы АРКО. Агентство вернуло сбережения полутора миллионам российских граждан на сумму около 8 млрд руб., которые «зависли» в проблемных банках. Юридическим лицам в рамках мировых соглашений было выплачено 40 млрд руб. Они получили свои средства полностью, за исключением процентов, пеней и штрафов. В бюджет и внебюджетные фонды возвращено свыше 3,5 млрд руб. Всего было реализовано 15 проектов с участием 21 банка, два из них – «Российский кредит» и «СБС-Агро» – системообразующие.

**14 ноября 2003 г.** Комитет банковского надзора Банка России утвердил положение, которое устанавливало критерии оценки определения финансового состояния кредитных организаций, основанное на международной методике анализа банков CAMEL (capital, assets, managements, earnings, liquidity – капитал, активы, управление, доходы, ликвидность) [10]. Внедрение данной

методики было связано с подготовкой закона о страховании вкладов населения, предполагающего ее применение.

А **28 ноября 2003 г.** на последнем заседании Госдумы третьего созыва депутаты приняли законопроект № 301506-3 «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», а также ряд других необходимых законов. **23 декабря 2003 г.** Президент РФ В.В. Путин подписал Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [11].

#### **После закона: период с 2004 по 2016 г.**

В **2004 г.** работа по становлению системы страхования вкладов продвигалась очень быстро. Уже **3 февраля 2004 г.** совет директоров АСВ выбрал правление и установил размер ставки по взносам банков в фонд страхования вкладов в размере 0,15% от среднеарифметического ежедневного остатка на счетах по вкладам граждан, с выплатой один раз в квартал.

АСВ начало принимать заявки от банков на вступление в систему страхования вкладов. К **18 марта 2004 г.** более 50 кредитных организаций представили в Центробанк ходатайства о вступлении в систему. На тот момент в России принимал вклады 1 151 банк, а на 50 крупнейших банков по числу привлеченных вкладов приходилось 87% рынка вкладов.

**13 апреля 2004 г.** Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» вошла в Международную ассоциацию страховщиков депозитов и объявила о готовности к регистрации банков, прошедших проверку ЦБ.

В то же время в России наступил еще один кризис, который привел к банкротству ряда банков, в числе которых были и крупные. Один из скандалов разразился вокруг Сodbизнесбанка. Система страхования вкладов еще не заработала, СМИ создавали панику среди населения, что привело к изъятию части вкладов из банковской системы.

Чтобы успокоить население, **29 июля 2004 г.** был принят Федеральный закон «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банков, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [12].

Изменениям подвергся и закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Согласно поправкам для всех банков, попавших в систему страхования вкладов, ликвидатором в безусловном порядке назначается Агентство по страхованию вкладов. Его обязали следить за тем, чтобы собственники обанкротившихся банков рассчитывались со своими кредиторами.

Ускорялась и процедура банкротства: сократился до полугода срок действия временной администрации, при банкротстве кредитных организаций закон предусматривал введение только процедуры конкурсного управления (минуя процедуру наблюдения).

Поправки к закону о банкротстве банков значительно ужесточили требования к собственникам банка. В частности, было принято решение, что если при ликвидации банка не будет хватать средств для выплаты всем кредиторам, недостающую сумму можно будет потребовать с собственников, которые несут субсидиарную ответственность.

В августе 2004 г. очередные поправки к закону о страховании вкладов полностью уравнили Сбербанк в правах с другими банками, у него не стало отдельного фонда для сбора взносов, а государственная гарантия сохранялась только по тем вкладам в Сбербанке, которые были открыты до 1 октября 2004 г.

Первые платежи от банков в систему страхования вкладов начали поступать в IV квартале 2004 г., тогда же они начали информировать население о системе страхования банковских вкладов.

Осенью 2004 г. первые 26 банков были приняты в систему страхования. Совокупный объем депозитов в этих банках составлял 25,03 млрд руб. (по данным журнала «Коммерсантъ-Деньги» на 1 июля 2004 г.).

10 декабря 2004 г. Госдума приняла поправки в Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Изменения, вносимые в ст. 41, предоставляли Правительству РФ право выдавать Агентству по страхованию вкладов бюджетные кредиты для обеспечения финансовой устойчивости системы страхования вкладов.

По состоянию на 1 января 2005 г., согласно данным Центра экономических исследований ММИЭИФП, общее количество счетов, открытых вкладчиками в банках – участниках системы страхования вкладов, превысило 32 млн. Из них 98% счетов имели размер менее 100 тысяч руб. Остатки подлежащих страхованию денежных средств физических лиц, размещенных во вклады, составляют 435,3 млрд руб. Средний размер вклада в банках – участниках системы страхования вкладов – 13,6 тыс. руб. А вот сумма обязательств по вкладам, размер которых не превышает 100 тыс. руб., составляла 106,9 млрд руб., или 24,6% объема застрахованных депозитов. Фонд обязательного страхования вкладов к тому моменту составил 4 623 млн руб. По мнению А.В. Турбанова, этой суммы было вполне достаточно, чтобы рассчитаться в пределах 100 тыс. руб. с вкладчиками одного крупного розничного банка, десятка средних или около сотни мелких.

К 23 марта 2005 г. Банк России объявил, что рассмотрел все заявки о вступлении в систему страхования вкладов, в которую вошли 824 из 1 137 претендентов. Это 72% от общего числа кредитных организаций, подавших заявление, в которых сконцентрировано 97,7% российских вкладов.

20 июля 2005 г. у АСВ появился повод показать реальное действие системы страхования – Коммерческий банк «Международный банк экономического развития», являвшийся участником системы страхования вкладов, лишился лицензии на осуществление банковских операций. МБЭР на 1 апреля занимал 906-е место по объему активов (212 млн руб.) в рейтинге ЦЭА «Интерфакса», 1001-е – по капиталу (36,7 млн руб.) и 800-е – по объему частных депозитов (27 млн руб.). По закону АСВ предоставляется 14 дней, чтобы начать страховые выплаты вкладчикам разорившегося банка. Тогда первые выплаты были сделаны уже на десятый день.

27 сентября 2005 г. официально завершился прием банков в систему страхования вкладов. Всего не попали в систему и лишились права принимать частные вклады 237 банков.

Затем заговорили о необходимости повышения суммы страховой выплаты. В 2006 г. она была повышена до 190 тыс. руб., в 2007 г. – до 400 тыс.

руб., в конце **2008 г.** – до 700 тыс. руб. Одновременно была понижена и ставка взносов банков с 0,15% в квартал: сначала до 0,13%, а затем – до 0,10%. Это снизило финансовую нагрузку для банков на 33%.

В **2007–2008 гг.** на фоне мирового финансового кризиса ухудшалось положение и в российской банковской системе. Росло количество банкротств банков и страховых случаев, что увеличивало суммы выплат АСВ.

В **2008 г.** АСВ получило 200 млрд руб. из федерального бюджета, а также кредиты Банка России.

Уже **к середине 2009 г.** общий объем вкладов граждан в российских банках превысил 6 трлн руб. Около 70% от этой суммы защищало АСВ. На начало 2009 г. накопленный фонд страхования превысил 80 млрд руб.

Накопив достаточный опыт работы в сфере страхования банковских вкладов, создатели закона заговорили о том, что система страхования может быть распространена и на другие секторы финансового рынка. Причем, отмечают они, здесь надо различать виды рисков. Если гражданин разместил свои средства в ценные бумаги, а их котировки упали, то это рыночный риск и он не страхуется. Если же разорилась управляющая компания, через которую он размещал свои средства, то риск может быть хотя бы частично покрыт [1. С. 543–544]. Также, по мнению, А. Турбанова, по мере развития системы страхования вкладов, целесообразно распространить ее гарантии и на средства юридических лиц и начать со страхования вкладов индивидуальных предпринимателей без образования юрлица, некоммерческих организаций и малых предприятий [13].

Еще один вопрос, по которому не стихали дискуссии: полная или частичная компенсация должна предоставляться вкладчику? Когда вкладчик знает, что его вклад полностью застрахован, у него в значительной мере исчезает проблема рационального выбора банка в смысле его надежности. Считается, что обеспеченный тыл в случае полностью застрахованных депозитов может искажать рациональное рыночное поведение банка и его менеджмента. Банкиры получают возможность меньше соразмерять риски своих активных операций (ссуд и инвестиций) с характером и структурой своих пассивов. В погоне за высокой доходностью они увеличивают долю вложений, которым свойствен высокий риск при низкой ликвидности, совершают в сомнительные спекулятивные сделки и т.п. Если это явление распространяется на большое число банков, под угрозой оказывается устойчивость всей банковской системы. Тогда страхование депозитов может стать не благом, а злом [1. С. 544].

Отдельной проблемой для АСВ стало предотвращение неправомерной выплаты страхового возмещения по искусственно сформированным вкладам, открытым непосредственно перед отзывом банковской лицензии путем внутрибанковских переводов со счетов юридических лиц, а также в результате дробления крупных вкладов физлицами. В течение **2009 г.** на рассмотрении судов общей юрисдикции находились 994 иска, связанных с выплатой возмещения по вкладам.

В **2010 г.** было зафиксировано 16 страховых случаев с общим объемом страховой ответственности Агентства в размере 15,1 млрд руб., что существенно превысило показатель предыдущего года. Основной причиной послу-



жили отзывы лицензий у пяти банков, связанных общим владельцем бизнеса и имевших, по мнению АСВ, признаки криминальных банкротств (АКБ «Славянский Банк», «Традо-банк», «Уралфинпромбанк», Банк «Монетный дом» и «Донбанк»). Общая сумма страховой ответственности АСВ оценена в 10,3 млрд руб.

Тем не менее, к концу года фонд страхования вкладов вырос и составил 122,7 млрд руб. В течение **2010 г.** основной рост происходил за счет поступления страховых взносов банков: поступило 31,3 млрд руб., что было на 27% больше, чем за предыдущий год.

В **2011 г.** произошел крупнейший в истории Агентства страховой случай (отзыв лицензии у «АМТ-Банка», выплаты вкладчикам превысили 12 млрд руб.). Этот год оставил заметный след в истории развития АСВ. Общий объем выплат вкладчикам составил рекордные по тем временам 27 млрд руб. Объем банковских вкладов граждан впервые превысил 10 трлн руб. Началась процедура финансового оздоровления одного из крупнейших российских банков – ОАО «Банк Москвы». А общее число вкладчиков, имевших право на получение страхового возмещения с момента начала работы ССВ, превысило 1 млн человек.

В **2012 г.** общий объем вкладов в банковской системе достиг 14,3 трлн руб. Объем чистого фонда обязательного страхования вкладов увеличился до 202,5 млрд руб. – это самый большой его размер, который с тех пор только сокращается. Самые большие расходы АСВ были связаны с тремя страховыми случаями: отзывами лицензий у банков «Холдинг-Кредит», «Витас Банк» и «Орелсоцбанк», по которым совокупный размер страховой ответственности составил 10,7 млрд руб.

В **марте–апреле 2013 г.** был зафиксирован аномально высокий приток вкладов в банковскую систему (более 800 млрд руб.), во многом вызванный возвратом средств российских граждан из банков Кипра.

**2013 год** стал непростым – возросло количество страховых случаев, объёмы и интенсивность выплат страхового возмещения, а фонд страхования вкладов впервые уменьшился. Объем выплат по 27 страховым случаям по сравнению с предыдущим годом увеличился в 7,4 раза (с 14,1 до 103,9 млрд руб.), а число вкладчиков, обратившихся за получением страхового возмещения, – в 7 раз (с 53 тыс. до 370 тыс. человек).

Крупнейший страховой случай в истории АСВ, связанный с отзывом лицензии у «Мастер-Банка» (20 ноября 2013 г., выплаты вкладчикам 31,3 млрд руб.), последовал почти сразу за другим крупнейшим случаем с отзывом лицензии у банка «Пушкино» (30 сентября 2013 г., выплаты – 20 млрд руб.). А в **декабре 2013 г.** ЦБ РФ отозвал лицензию у Инвестбанка, страховая ответственность АСВ по вкладам в котором оценивалась на уровне 29,4 млрд руб.

С **1 января 2014 г.** действие закона № 177-ФЗ распространилось на индивидуальных предпринимателей. При этом в 2014 г. значительно выросло число страховых случаев (61), количество обратившихся вкладчиков (579 тыс. человек) и сумма выплат из АСВ (202,4 млрд руб.). Размер выплат в 55 000 раз превысил показатель 2004 г. [14].

Среди банков, у которых в течение 2014 г. были отозваны лицензии, наибольшие выплаты были осуществлены вкладчикам Банка «Западный» (21,9 млрд руб.) и «ПРБ» (18,9 млрд руб.).

За счёт средств фонда также были осуществлены компенсационные выплаты на сумму более 25 млрд руб. в пользу вкладчиков 45 украинских кредитных учреждений, прекративших свою деятельность на территории Крыма.

В **2015 г.** приняты важные решения об увеличении предельного размера страхового возмещения до 1,4 млн руб., а со **2 апреля 2015 г.** введено отдельное страхование счетов эскроу, предназначенных для расчётов по сделкам купли-продажи недвижимого имущества, предельный размер возмещения по которым составляет 10 млн руб. С **1 июля 2015 г.** начал действовать механизм дифференциации ставок страховых взносов банков в фонд обязательного страхования вкладов.

Основные показатели деятельности АСВ в период с 2004 по 2016 г. отражены в табл. 1.

Таблица 1. Показатели деятельности АСВ в период с 2004 по 2016 г.

Год	Число банков в ССВ на конец года	Страховые случаи в течение года	Страховые случаи, нарастающим итогом на конец года	Объем выплат из АСВ, млрд руб.	Объем выплат из АСВ, нарастающим итогом на конец года, млрд руб.	Остаток чистого фонда страхования вкладов на конец года, млрд руб.
2004	381	0	0	0	0	4,6
2005	931	1	1	0,0035	0,0035	16,6
2006	934	9	10	0,03	0,0335	36,1
2007	934	15	25	0,31	0,3435	61,6
2008	937	27	52	10,6	10,9435	74,9
2009	925	31	83	10,9	21,8435	92,3
2010	909	16	99	9,5	31,3435	122,7
2011	896	17	116	27,0	58,3435	151,1
2012	891	14	130	14,3	72,6435	202,5
2013	873	27	157	103,9	176,5435	140,0
2014	860	61	218	202,4	378,9435	68,9
2015	842	77	295	369,2	748,1435	37,5
2016	823	89	384	590,9	1339,2	42,2*

\* По состоянию на 1 октября 2016 г.

Источник: [14], составлено авторами.

В табл. 2 показана динамика изменения количества банков в России за период с 1991 по 2016 г.

За время существования АСВ к 31 декабря 2016 г. произошло 384 страховых случаев, по которым выплачено страховое возмещение в размере 1339,2 млрд руб. При этом тенденция к сокращению количества банков при падающем объеме фонда страхования вкладов продолжается. Причем аналитики банковской отрасли заявляют о том, что это необходимость для банковской отрасли России, так как у большинства работающих в настоящее время банков накоплена существенная доля «плохих» активов [15].

Таблица 2. Количество банков в России за период с 1991 по 2016 г.

Год	Зарегистрировано банков, шт.	Банки, у которых отозвана лицензия, шт.	То же, нарастающим итогом, шт.
1991	1215	19	19
1992	1414	100	119
1993	1800	143	262
1994	2019	110	372
1995	2517	243	615
1996	2030	292	907
1997	1764	333	1240
1998	1697	239	1479
1999	1476	140	1619
2000	1349	45	1664
2001	1311	26	1690
2002	1319	29	1719
2003	1329	22	1741
2004	1329	37	1778
2005	1299	53	1831
2006	1253	70	1901
2007	1189	62	1963
2008	1136	41	2004
2009	1108	58	2062
2010	1058	46	2108
2011	1012	40	2148
2012	978	30	2178
2013	956	44	2222
2014	923	95	2317
2015	834	105	2422
2016	808	89	2511

Источник: составлено авторами.

Подводя итог исследованию истории создания системы страхования банковских вкладов в России, приведем основные выводы:

1. Проблемы вкладчиков интересуют всех акторов банковской сферы в последнюю очередь. Во многом по этой причине принятие закона о страховании вкладов заняло более 10 лет. И основную роль в результате сыграли не объективные экономические факторы, а политические.

2. По аналогии с банковской сферой подобные организации нужны в каждой отрасли финансового рынка. Источником же наполнения данных отраслевых организаций должны быть средства всех профессиональных участников различных сфер финансового рынка, т.е. тех, кто получает прибыль от

оказания соответствующих услуг. В этой связи действие АСВ в России уже распространилось и на негосударственные пенсионные фонды.

3. Необходима дифференциация ставок взносов в страховые фонды в зависимости от финансовых показателей деятельности организации, результатов работы профессиональных участников и т.п. Поскольку более крупные, более надежные организации не должны оплачивать банкротства мелких, ведущих более рискованную деятельность участников финансового рынка, поэтому в процессе наполнения страхового фонда следует выделить критерии оценки организаций, степени их надежности, уровня риска и т.д., а затем установить шкалу размеров взносов, соответствующих полученной оценке.

4. Компенсационная схема должна быть унифицированной для всех участников финансового рынка: случай – лишение лицензии – страховые выплаты – банкротство.

### Литература

1. *Кротов Н.И.* История создания российской системы страхования банковских вкладов (Свидетельства очевидцев. Документы). М.: Экономическая летопись, 2009. 568 с.

2. *О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)* [Электронный ресурс] : федер. закон от 2 декабря 1990 г. № 394-1 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан., М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

3. *О банках и банковской деятельности* [Электронный ресурс] : федер. закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

4. *О защите сбережений граждан Российской Федерации* [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 28 марта 1993г. № 409 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

5. *Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 16 May* [Electronic resource] : federal law. Approved may 16, 1994. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0019:EN:HTML> (access date: 07.09.2016).

6. *О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР»* [Электронный ресурс] : федер. закон от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

7. *О дополнительных мерах по защите интересов вкладчиков банков* [Электронный ресурс] : Указание Банка России от 27 марта 1998г. № 192-У (ред. от 16.01.2004) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

8. *О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций* [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 февраля 1999 г № 40-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

9. *Завода Е.А.* Агентство по страхованию вкладов как юридическое лицо публичного права // Банковское право. 2008. № 6. С. 10–15.

10. *Евстратенко Н.Н.* Российская система страхования вкладов в контексте мирового опыта // Деньги и кредит. 2007. № 3. С. 48–53.

11. *О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации* [Электронный ресурс] : федер. закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

12. *О выплатах* Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 29 июля 2004г. № 96-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

13. *Скогорева А.* Балансирование на грани // Национальный банковский журнал. 2010. № 1–2 (69). С. 6–12.

14. *Годовые* отчеты о деятельности Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» [Электронный ресурс] // АСВ. Электрон. текст. дан. М., 2016. URL: <http://www.asv.org.ru/agency/> (дата обращения: 07.09.2016).

15. *Скогорева А.* «Болотистое» состояние банковской системы не может длиться вечно // Национальный банковский журнал. 2016. № 3 (144). С. 16–21.

**Zemtsov A.A.**, Doctor of Economics, professor, Head of the finance and account department, Russia, Tomsk, Tomsk state university. E-mail: [fd@bk.ru](mailto:fd@bk.ru);

**Tsibul'nikova V.U.**, Associate Professor, Department of economics, Russia, Tomsk, Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics. E-mail: [tuv82@bk.ru](mailto:tuv82@bk.ru)

#### **DEPOSIT INSURANCE SYSTEM IN RUSSIA: FORMATION AND DEVELOPMENT**

**Keywords:** Deposit insurance; Deposit Insurance Agency; bank; bankruptcy; the depositor; compensatory mechanism.

The article investigates the history of the deposit insurance system in the Russian Federation basing on the work of N.I. Krotov «Istoriya sozdaniya rossiyskoy sistemy strakhovaniya bankovskikh vkladov». Author describes the peculiarities and difficulties of the Federal Act «O strakhovanii vkladov fizicheskikh lits v bankakh Rossiyskoy Federatsii». The article also examines the statistics of the deposit insurance agencies, the main indicators of its activity. The article aims to study the creation experience of compensation mechanisms for the depositors of failed banks in order to continue to apply it in other areas of the financial market.

#### *References*

1. Krotov N. I., *Istoriya sozdaniya rossiyskoy sistemy strakhovaniya bankovskikh vkladov (Svidetelstva ochevidtsev. Dokumenty)* М.: Ekonomicheskaya letopis, 2009, pp. 568

2. O Tsentralnom Banke Rossiyskoy Federatsii (Banke Rossii) [electronic resource] : feder. zakon ot 2 dekabrya 1990 g. № 394-1 // KonsultantPlyus : sprav. pravovaya sistema. Versiya Prof. Elektron. dan. М., 2016. – Dostup iz lokalnoy seti Nauch. b-ki Tom. gos. un-ta.

3. O bankakh i bankovskoy deyatelnosti [electronic resource] : feder. zakon ot 2 dekabrya 1990 g. № 395-1 // KonsultantPlus : sprav. pravovaya sistema. Versiya Prof. Elektron. dan. М., 2016. Access from local base of the Tomsk State University

4. O zashchite sbrezeniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii [electronic resource]: Ukaz Prezidenta RF ot 28 marta 1993g. № 409 // KonsultantPlyus : sprav. pravovaya sistema. Versiya Prof. Elektron. dan. М., 2016. – Access from local base of the Tomsk State University

5. Directive 94/19/YES of the European Parliament and of the Council of 16 May [Electronic resource] : federal law. Approved may 16, 1994 // URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri..> (access date: 07.09.2016).

6. O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v zakon RSFSR «O bankakh i bankovskoy deyatelnosti v RSFSR» [Electronic resource] : feder. zakon ot 3 fevralya 1996 g. № 17-FZ // KonsultantPlyus : sprav. pravovaya sistema. Versiya Prof. Elektron. dan. Moscow., 2016. Access from local base of the Tomsk State University

7. O dopolnitelnykh merakh po zashchite interesov vkladchikov bankov [Electronic resource] : Ukazaniye Banka Rossii ot 27 marta 1998g. № 192-U (red. ot 16.01.2004) // KonsultantPlyus : sprav. pravovaya sistema. Versiya Prof. Elektron. dan. М., 2016. Access from local base of the Tomsk State University

8. O nesostoyatelnosti (bankrotstve) kreditnykh organizatsiy [Elektronnyy resurs] : feder. zakon ot 25 fevralya 1999 g № 40-FZ // KonsultantPlyus : sprav. pravovaya sistema. Versiya Prof. Elektron. dan. Moscow., 2016. Access from local base of the Tomsk State University

9. Zavoda Ye.A., *Agentstvo po strakhovaniyu vkladov kak yuridicheskoye litso publichnogo prava* // Bankovskoye pravo. 2008. №6, pp. 10–15.

10. Yevstratenko N.N., *Rossiyskaya sistema strakhovaniya vkladov v kontekste mirovogo opyta* // Den'gi i kredit. – 2007. №3, pp. 48–53

11. O strakhovanii vkladov fizicheskikh lits v bankakh Rossiyskoy Federatsii [Electronic resource] : feder. zakon ot 23 dekabrya 2003g. № 177-FZ // Konsul'tantPlyus : sprav. pravovaya sistema. Versiya Prof. Elektron. dan. Moscow, 2016. Access from local base of the Tomsk State University

12. O vyplatakh Banka Rossii po vkladam fizicheskikh lits v priznannykh bankrotami bankakh, ne uchastvuyushchikh v sisteme obyazatel'nogo strakhovaniya vkladov fizicheskikh lits v bankakh Rossiyskoy Federatsii [Electronic resource] : feder. zakon ot 29 iyulya 2004g. № 96-FZ // KonsultantPlyus : sprav. pravovaya sistema. Versiya Prof. Elektron. dan. M., 2016. Access from local base of the Tomsk State University

13. Skogoreva A., Balansirovaniye na grani // Natsional'nyy bankovskiy zhurnal. 2010. № 1-2 (69), pp. 6–12.

14. Godovyye otchety o deyatelnosti Gosudarstvennoy korporatsii «Agentstvo po strakhovaniyu vkladov» [Elektronnyy resurs] // ASV. Elektron. tekst. dan. M., 2016. URL: <http://www.asv.org.ru/agency/> (reference date: 07.09.2016).

15. Skogoreva A. «Bolotistoye» sostoyaniye bankovskoy sistemy ne mozhet dlit'sya vechno" National Banking Journal, 2016. №3 (144) pp. 16-21.

**Zemtsov A.A., Tsibul'nikova V.U.** Sistema strahovaniya bankovskikh vkladov v Rossii: stanovlenie i razvitie [Deposit insurance system in Russia: formation and development]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics, 2017, no 37, pp. 131-152.