

## О РОЛИ И МЕСТЕ АГЕНТСТВА СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ В ОЗДОРОВЛЕНИИ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Защита банковских вкладов физических лиц является важнейшим элементом стабилизации банковской системы. Страхование вкладов призвано защитить интересы вкладчиков банков, предупредить панику и не допустить её распространения на всю банковскую систему. Защита вкладчиков коммерческих банков является не просто защитой потребителя, это неотъемлемый элемент банковского регулирования, который создаёт необходимые условия для поддержания стабильности банковской системы.

**Ключевые слова:** банковский надзор; страхование; банки; депозиты.

Одним из наиболее спорных вопросов, возникающих при функционировании системы страхования вкладов (ССВ), является определение функций и полномочий системы в отношении банков-участников, Агентства по страхованию вкладов и Банка России.

Чтобы разобраться в решении данного вопроса, автор выделяет ещё один классификационный тип системы страхования вкладов в зависимости от органа, выполняющего надзорную функцию:

1) ССВ, в которой функция надзора закреплена за Центральным банком;

2) ССВ, где функцию надзора выполняет орган, ответственный за страхование вкладов (депозитов);

3) смешанная ССВ, где надзорную функцию выполняет организация, ответственная за страхование вкладов совместно с Центральным банком (либо иным органом, отвечающим за надзор коммерческих банков);

4) ССВ, в которой надзорная функция принадлежит иному органу, отвечающему за надзор коммерческих банков, например Министерству финансов.

Что касается *первого типа* ССВ, в которой функция надзора закреплена за Центральным банком, то сюда относятся такие страны, как Аргентина, Италия, Нидерланды, Беларусь, Греция, Чехия, Китай, Словакия.

*Второй тип* системы страхования депозитов (вкладов), где функцию надзора выполняет орган, ответственный за страхование вкладов (депозитов), – Агентство по страхованию вкладов. Наиболее ярким примером в данном аспекте является Федеральная корпорация по страхованию депозитов (ФКСД) США. ФКСД участвует в осуществлении надзора за привлекающими вклады банками в целях соблюдения принципов, гарантирующих надёжность и устойчивость, и норм законодательства. Подобный надзор включает в себя различные меры – от мониторинга состояния бухгалтерского учёта до контроля над соблюдением федерального законодательства, устанавливающего нормы кредитования.

ФКСД вправе на ранних стадиях финансовых проблем оказывать помощь банку путём выкупа активов и предоставления займов для недопущения банкротства. На ФКСД возложено и проведение ликвидационных мероприятий в банках, лишённых права привлекать вклады. ФКСД приобретает полный контроль над разорившимся банком, вправе менять руководство, проводить реструктуризацию либо путём объединения с другим банком, либо за счёт передачи последнему активов и пассивов.

*Третий тип* – смешанная ССВ, где надзорную функцию выполняет организация, ответственная за

страхование вкладов совместно с Центральным банком (либо иным органом, отвечающим за надзор коммерческих банков, например Министерство финансов).

В Бельгии, Дании, Исландии система страхования вкладов позволяет предоставлять поддержку проблемным банкам для спасения от банкротства, например содействие в продаже банка другому финансовому институту, предоставление средств либо вмешательство на превентивной основе.

В Испании существует три фонда страхования вкладов, и они используются Национальным банком в целях реализации его законодательно закреплённых полномочий по поддержанию платёжеспособности кредитных организаций в случае наступления финансовых трудностей и обеспечению нормального функционирования банковской системы. Фонды действуют в качестве агентов Банка Испании в процессе реализации мер предупреждения банкротства и ликвидации кредитных институтов. Принятие фонда мер в отношении того или иного финансового института, а также их характер определяются общим планом Банка Испании по оздоровлению либо прекращению деятельности несостоятельного банка [1. С. 166].

Сложившаяся в этих странах практика страхования вкладов показывает, что страховщики путём совмещения рассматриваемых функций используют принцип наименьших затрат и пользуются широким набором методик прогнозирования банкротств банков и урегулирования проблем несостоятельных банков.

*Четвёртый тип* ССВ – надзорная функция принадлежит органу, отвечающему за надзор коммерческих банков.

Для примера в настоящее время власти Швеции рассматривают и готовят к внедрению новые механизмы урегулирования несостоятельности банков, предусматривающие значительное расширение полномочий надзорных органов по вмешательству в деятельность проблемных банков, а также создание специального органа – Агентства по управлению кризисами. Оно «будет являться постоянно действующим органом, отделённым от центрального банка и страховщика депозитов, наделённым широкими полномочиями рекомендовать введение в банк государственной администрации или его ликвидацию, управлять бизнесом банков, в которые введена государственная администрация, выдавать правительственные гарантии по долгам, возникшим после начала вмешательства государства, приостанавливать определенные платежи и определять, когда прекращать действие государственной администрации в банке» [2. С. 8].

Российская система страхования вкладов относится к третьему типу – смешанной системе, так как надзор за деятельностью банков осуществляют и Центральный банк, и Агентство по страхованию вкладов.

В современных условиях в России вопрос урегулирования несостоятельности банков регламентируется рядом нормативных актов:

– ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» от 10.07.2002 № 86-ФЗ (с изм. от 25.11.2009 г.);

– ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25.02.1999 № 40-ФЗ (с изм. от 01.12.2007 г.);

– ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках РФ» от 23.12.2003 № 177-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 25.11.2009 № 227-ФЗ);

– ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» от 27.10.2008 г. № 175-ФЗ.

Передача Агентству функции санатора является важным конструктивным элементом действующей в России системы страхования вкладов.

Занимаясь денежно-кредитным регулированием, Центральный банк выступает органом исключительной компетенции, т.е. выполняет функцию, которую нельзя доверить иным государственным органам. Однако надзирая за соблюдением коммерческими банками установленных правил деятельности, он является органом специальной компетенции, т.е. выполняет функции, которые при определённых обстоятельствах могут выполнять и другие органы [3. С. 19].

В период до принятия Федерального закона «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» меры по предупреждению банкротства банка определялись Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 40 – «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Эти меры включают: финансовое оздоровление банка, возможность реорганизации проблемного банка, назначение временной администрации по управлению проблемным банком без отзыва у него лицензии на осуществление банковских операций. Однако практика показала, что данные меры применяются крайне редко и не дают ожидаемого результата [4. С. 1]. Все эти мероприятия проводились Центральным банком России самостоятельно до 1998 г. В 1998 г. было создано Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), которое с 1999–2003 г. приняло участие в проектах, связанных с реструктуризацией и развитием 21 банка, в 15 из них АРКО было основным акционером, показав, что государственные институты могут выступать эффективными собственниками. После восстановления текущей прибыльной деятельности банков АРКО выставило их акции на открытые торги для продажи заинтересованным инвесторам. Цены продаж обеспечили полный возврат бюджетных средств, вложенных в капитал банков [5. С. 12].

Таким образом, изначально в основу мер по предупреждению банкротства был положен следующий принцип: бремя устранения финансовой несостоятельности лежит прежде всего на их владельцах. Государство через систему банковского надзора осуществляло лишь административные меры в этой сфере. Задача надзорного

органа – своевременное выявление проблем, а также активный контроль за дальнейшим развитием ситуации. Если спасти проблемный банк собственникам не удалось, государство устраняло его с рынка через процедуру банкротства. Одновременно через систему страхования вкладов вкладчикам выплачивались компенсации [5. С. 9]. В 2004 г. взамен АРКО начало свою деятельность Агентство по страхованию вкладов. Первоначально Агентство по страхованию вкладов выполняло только технические функции по облуживанию фонда страхования вкладов. Функции минимизации банковских рисков посредством применения к коммерческим банкам тех или иных инструментов надзора и регулирования данному органу не были поручены (противоположный подход наблюдается в США и Канаде). Все эти функции оставались за Центральным Банком России [6. С. 18].

Наряду с функциями фондирования и использования средств Фонда обязательного страхования вкладов Агентству по страхованию вкладов предоставляются полномочия по проведению ликвидации и санации кредитных организаций, в соответствии с которыми оно может контролировать состояние финансового положения банков-участников и принимаемые ими риски, применять меры воздействия к банкам-участникам с ухудшающимся финансовым положением, предоставлять финансовую помощь в целях решения проблемы предотвращения неплатёжеспособности, реализация процедур по закрытию банков-банкротов. В некоторых случаях Агентство по страхованию вкладов наделяется правом проводить инспекционные проверки в проблемных банках. Основная цель всех перечисленных функций агентства заключается в минимизации риска потерь банковских вкладов и расходов государства на функционирование системы страхования вкладов.

Эти функции закреплены за Агентством, согласно ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года», лишь до конца 2011 г. [7].

По последним данным [8], Агентство по страхованию вкладов намерено превратить механизм санации банков из временного в постоянный, а ставку отчисления в фонд страхования вкладов каждого банка привязать к его рискам. Такие задачи Агентство по страхованию вкладов намерено прописать в своей стратегии деятельности до 2014 г.

Если в начале 2009 г. Агентство осуществляло ликвидационные процедуры в 65 кредитных организациях, то по состоянию на 01.01.2010 г. – уже в 90, в том числе конкурсное производство проводилось в 81 банке, принудительная ликвидация – в 9 банках.

Всего с начала деятельности в качестве корпоративного конкурсного управляющего (ликвидатора) кредитными организациями ликвидационные процедуры осуществлялись Агентством в 228 банках, в 138 из них конкурсное производство (ликвидация) завершено. Из 21 банка, в которых ликвидационные процедуры были завершены в 2009 г., в восьми банках осуществлялись процедуры принудительной ликвидации, в 13 банках – процедуры банкротства. При этом в отношении руководства шести банков были предприняты меры по их привлечению к уголовной и субсидиарной ответственности за действия, повлекшие банкротство банков.

По состоянию на 01 января 2010 г. меры по финансовому оздоровлению осуществлялись в 14 банках, из них соответствующие процедуры в 12 кредитных организациях были начаты в 2008 г. В отношении санируемых банков Агентством создана система контроля за ходом их финансового оздоровления. В ее основе лежит еженедельная и ежемесячная отчетность об их деятельности, в соответствии с утвержденным графиком проводятся выездные проверки. По итогам дистанционного анализа и проверок Агентство разрабатывало предложения инвесторам по более эффективному развитию банков, направляло рекомендации по оптимизации их деятельности и более оперативному достижению целевых показателей планов финансового оздоровления. Принимая во внимание, что в большинстве случаев в финансовом оздоровлении банков участвуют инвесторы, Агентство также ежеквартально осуществляло проверки их финансового состояния. Большинство банков, финансовое оздоровление которых началось в 2008 г., в течение года демонстрировало положительную динамику развития, выполняя плановые показатели финансового оздоровления и увеличивая объемы кредитования предприятий и организаций [9].

Необходимо признать, что применяемые АСВ меры по урегулированию несостоятельности банков с принятием ФЗ № 175 были эффективными. Они обеспечили снижение ущерба, наносимого рынку разорением отдельных банков, максимизацию выручки от реализации активов несостоятельных банков, а также укрепление рыночной дисциплины с помощью привлечения к ответственности лиц, чьи действия или решения нанесли ущерб интересам кредиторов, общества и государства. Банк России и АСВ получили возможность применять эффективные механизмы санации банков, позволяющие эффективно задействовать возможности частного сектора, сохранять эффективный бизнес проблемных банков.

На основании проведенного исследования автор пришёл к выводу, что на данном этапе забрать полностью функцию надзора у Центрального банка и закрепить ее за Агентством по страхованию вкладов нельзя. Передача Банком России части своих соответствующих

полномочий вниз определённно не добавит стабильности и устойчивости банковской системе. Поэтому Агентству по страхованию вкладов необходимо постепенно становится наиболее активным и эффективным участником формирования надзора за деятельностью коммерческих банков.

Автором предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию функционирования надзора за деятельностью банков – участников системы страхования вкладов:

1. Во избежание дублирования надзорных функций страхового агентства между Агентством по страхованию вкладов и Центральным банком необходимо расширить объём информации, передаваемой Центральным банком Агентству по страхованию вкладов путём предоставления на непрерывной основе информации о финансовом состоянии коммерческого банка, входящего в систему страхования вкладов (например, согласование планов проверок).

2. Включить представителя Агентства по страхованию вкладов в Комитет банковского надзора с правом совещательного голоса.

3. Агентство по страхованию вкладов должно принимать участие при выдаче лицензии, дающей право привлекать денежные средства населения во вклады коммерческого банка, где уже заранее будут оценены его финансовое состояние, компетентность руководства.

4. Совместно с Центральным банком Агентство должно проводить дистанционный надзор, т.е. проверку отчетности, предоставляемой в надзорный орган банками – участниками системы страхования вкладов.

5. Включить в состав инспекционных проверок на местах членов Агентства по страхованию вкладов.

6. На данном этапе и в последующем было бы справедливым оставить функцию санации банков навсегда, для того чтобы Агентство по страхованию вкладов могло заранее выявить источник возникшей проблемы и принять все необходимые меры по ее решению. Это необходимо закрепить на законодательном уровне.

Данные рекомендации, по мнению автора, позволяют Агентству по страхованию вкладов выполнять свои функции с ещё большей результативностью.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Турбанов А.В. Концептуальные основы создания и функционирования Системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации. М., 2003.
2. Турбанов А.В., Евстратенко Н.Н. Мировой финансовый кризис: защита вкладчиков – приоритетная задача. Какие угрозы волнуют сегодня мир? // Банковское Право. 23.10.2008. С. 1–14.
3. Зилинкас Р. Обмен информацией и координирование действий с Центральным банком и банковским надзором // Материалы Междунар. конф. «Система страхования вкладов как элемент стабильности банковской системы». Киев, 2004.
4. Участие Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в предупреждении банкротства банков. М., 2008. URL: <http://www.asv.org.ru> (дата обращения 5.03.2010).
5. Турбанов А.В. Участие Агентства по страхованию вкладов в предупреждении банкротства кредитных организаций // Деньги и кредит. 2009. № 3. С. 9–13.
6. Тавасиев А.М., Акимов О.М. Нужен ли независимый орган для надзора за банковским сектором? // Банковское дело. 2004. № 8. С. 18–22.
7. Федеральный закон Российской Федерации № 175-ФЗ от 27 октября 2008 года «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года».
8. О проблемах, перспективах и практическом опыте по внедрению системы защиты депозитов: Сб. тематич. материалов. М., 2009. Вып. 22. С. 24.
9. Инвестиционно-сберегательное поведение населения России в условиях глобальной социально-экономической нестабильности. М., 2009. URL: <http://www.asv.org.ru> (дата обращения 12.01.2010).

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 2 марта 2011 г.