



Ирина Слюсарева
главный редактор журнала «Вестник НАУФОР»

Корабль плывет

РОССИЙСКАЯ СИСТЕМА СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ СТОИТ НА ПОРОГЕ 20-ЛЕТИЯ. ЗА ЭТО ВРЕМЯ ОНА ПОДТВЕРДИЛА СВОЮ ЭФФЕКТИВНОСТЬ, ПРОЙДЯ ЧЕРЕЗ РЯД КРИЗИСОВ

Финансовый кризис приходит тихо, на мягких лапах. Разве что заливаает красным цветом биржевые терминалы да больше людей начинает следить за новостями. Но если сравнить последствия, то любой шторм — ерунда. Финансовый кризис куда страшнее, ведь из-за него рушатся десятки и сотни тысяч жизненных планов.

Длинные очереди российских граждан, повсеместно выстроившиеся в начале марта 2022 года к банкоматам, говорили наблюдателю, что в отечественной финансовой системе реализуется серьезная опасность. И да, санкции, введённые Западом в отношении российского финансового рынка, были рассчитаны именно на серьезные последствия. Курс доллара к рублю взлетал, разрывались договоры, пачками закрывались счета. Московская биржа остановила торги. Но постепенно катастрофа стала сопровождаться нарастающим ощущением, что управление не потеряно. Что корабль пройдет через шторм, сохранив прежние возможности, потому что толково оснащен. Что создана целая система защиты от бедствий разного рода. Кстати, один из

элементов этой противоштурмовой оснастки уже совсем скоро будет отмечать 20-летний юбилей.

Этот важный защитный элемент — система страхования банковских вкладов российских граждан.

..*

Российская система страхования вкладов появилась в соответствии с Федеральным законом № 177 «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» от 23 декабря 2003 года. Для реализации целей закона была создана российская государственная корпорация: Агентство по страхованию вкладов. Агентство должно было осуществлять выплаты страхового возмещения вкладчикам банков, в отношении которых наступил страховой случай. В настоящий момент круг задач АСВ существенно расширился. Но тогда, в начале 90-х,

начиналось все с базовой функции: возможности обеспечить людям сохранность их сбережений.

Эта цель была принципиально новой и появилась потому, что в начале 90-х в стране возникла новая экономика, принципиально отличная от советской. В СССР заниматься страхованием вкладов населения в сберегательных кассах не было нужды, они формально гарантировались государством. Если сберкасса оказалась не в состоянии исполнить свои обязательства перед вкладчиками, то их выполнил бы гарант — государство. Но с деньгами советской сберкассы не могло случиться ничего ужасного: так была устроена прежняя система.

Но после распада СССР ее сменила другая система. Теперь с деньгами, лежащими в банке, могло случиться много чего, в том числе, непоправимо плохого. И не только могло случиться, но и случалось: 90-е годы стали временем расцвета многочисленных финансовых пирамид и связанных с ними громких скандалов. Скандалов было много, очень много, но суть их была одна: частные лица вкладывали свои деньги в коммерческую финансовую структуру, через некоторое время структура исчезала — и деньги вместе с ней.

Потерпевшие создавали много электрального шума, неприятного для избирательной власти. Но это бы еще ладно. Куда больше напрягало, что, потеряв в банке деньги, человек переставал доверять бан-

ковской системе. А, утратив доверие, деньги хранил уже не в банке, а, например, под личным матрасом. В этой ситуации ребром вставал вопрос об источнике инвестиций — главный вопрос любой власти.

И вот, 27 марта 1993 года Верховный совет РФ принял Постановление «О компенсации и восстановлении сбережений граждан Российской Федерации». А на следующий день Президент РФ подписал указ № 409 «О защите сбережений граждан Российской Федерации».

Этот документ декларировал правильную цель: создание Федерального фонда страхования активов банковских учреждений, призванного сохранить сбережения граждан и повысить их доверие к банковским учреждениям страны.

Здесь стоит отметить два момента.

Во-первых, эффективность работы подобной системы к тому моменту была уже доказана.

Во-вторых, подписание указа отнюдь не гарантировало, что система будет создана. Гарантировать создание защитной структуры мог только закон. Указ — это ведь просто документ. Бумага/файл, но не работающая машина.

.

Что такая машина может хорошо работать доказала практика.

Первая в мире государственная система страхования банковских депозитов, Федеральная корпорация страхования

депозитов (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) была создана в США. FDIC стала родоначальницей всех подобного рода систем. Она создала и легитимизировала новую финансовую реальность, в которой человек, доверивший свои деньги банку, гарантированно получал поддержку и финансовую компенсацию, даже если сам банк погибал.

Как многие другие вещи, связанные с безопасностью, система страхования стала ответом на реализованную опасность. Жизнь показала, что дешевле выкупить отдельные риски отдельных банков, чем допустить тотальный крах банковской системы.

А в начале 1930-х американская банковская система была именно на грани краха.

В последние месяцы 1930 года в США обанкротилось сразу 600 банков. Первой жертвой стали сельские банки, и без того хронически проблемные. Потом последовал куда более серьезный удар: 11 декабря 1930 года двери нью-йоркского офиса закрыл банк «Bank of United States»; там держали вклады около 400 000 человек. Совокупно стореило около 286 миллионов долларов частных денег. Финансовые потери к тому же сопровождалась тяжелым психологическим эффектом. Многие полагали, что банк с таким названием является официальным правительственным учреждением. И вот — даже его Федеральная резервная система не спасла. После падения

«Bank of United States» количество «лопающихся» банков стало исчисляться тысячами. В банковские офисы устремились толпы вкладчиков: забирать свои кровные. Банки, теряющие критические объемы ликвидности, кинулись искать кредиты, продавать свои портфели ценных бумаг и недвижимость. Мгновенный выброс большого объема активов снижал цены, ликвидности становилось все меньше... закрутилась классическая спираль. И банки стали рушиться один за другим. Зимой 1932–1933 годов ситуация обострилась до крайне опасного уровня.

К началу марта банковская система страны фактически перестала работать.

При этом на 4 марта 1933 года была назначена инаугурация нового президента.

Так что первым вызовом для Рузвельта стало прекращение паники вкладчиков и вывод страны из банковского кризиса. На экстренно созванном заседании конгресса 9 марта 1933 года был вынесен так называемый Чрезвычайный банковский закон. Он возлагал ответственность за возобновление деятельности банков на Министерство финансов США. Под нажимом Рузвельта закон в тот же день был принят обеими палатами конгресса. А через три дня президент подписал «Закон о банках», в котором предусматривалось создание общенациональной системы страхования депозитов.

Вот так и была законодательно учреждена в Америке Федеральная корпорация по страхованию.

В том же законе определялся ее статус и функции. В систему вошло 90% всех коммерческих банков и 36% всех банков взаимных сбережений. Заработала система страхования с 1 января 1934 года. Первоначальный капитал FDIC подлежал формированию за счет средств министерства финансов США и двенадцати федеральных резервных банков. Министерство финансов вносило 150 млн долларов, а каждый из федеральных резервных банков выкупал доли участия в капитале FDIC на сумму, равную половине его прибыли, накопленной по состоянию на 1 января 1933 года. Управление FDIC поручалось совету

директоров, состоящему из трех членов. По должности в него входил контролер денежного обращения, а два других члена назначались президентом США (сроком на шесть лет, по рекомендации и с согласия сената). Банки, принятые в систему, должны были внести в фонд страхования депозитов вступительный взнос в размере 0,5% от объема страхуемых депозитов. Членство в системе было обязательным для всех банков — членов Федеральной резервной системы, получивших соответствующую лицензию. Другие банки должны были войти в систему после подтверждения состоятельности и по результатам проверки.

Американская модель страхования вкладов является обязательной для всех кредитно-финансовых организаций, действующих на территории США в соответствии с законом Гласса — Стигалла.

Сама Федеральная корпорация по страхованию депозитов живет на деньги, которые выплачивают в фонд страхования застрахованные банки. Выплаты пострадавшим вкладчикам производят из специального фонда, который частично состоит из государственных средств и пополняется ежегодными отчислениями банков. Порядок страхования, выплат, участников и размеры взносов устанавливает законодательство страны.

Параметры системы менялись. В 1933 году в США было установлено обязательное страхование депозитов на сумму до 2 500 долларов, через год (с 1 июля 1934 года) эта сумма была увеличена до 5 000. Иными словами, страховое возмещение выплачивалось вкладчикам, потерявшим в застрахованном банке деньги, исходя из потолка в 5 тысяч долларов (потери, превышавшие этот потолок, компенсации не подлежали). После целого ряда повышений уровня страхового возмещения, с 2008 года и по настоящее время страхуются вклады до 250 000 долларов. При этом индексация лимита должна осуществляться каждые 5 лет. Сумма страхового возмещения учитывается в отдельности для каждого банка, в котором вкладчик разместил свои сбережения. Не подлежат обязательному

страхованию: акции, облигации и другие ценные бумаги; активы фондов взаимных инвестиций (в российской реальности паи ПИФ); деньги в банковских ячейках.

Страхование финансируется за счет премий, которые взимаются с финансовых учреждений и каждого застрахованного счета. Размер страхования составляет не более 250 тысяч долларов США. Также существует второй способ, при котором FDIC реорганизирует банк. Обычно это сводится к поглощению банка-банкрота другим банком с полным принятием всех обязательств поглощенного банка. Преимущество этого способа заключается в том, что если в первом способе депозиты свыше 100 тысяч долларов теряют около 10 %, то в случае поглощения обязательства по депозитам выполняются в полном размере.

После создания система страхования депозитов в США долгое время работала довольно стабильно. В период с 1934 по 1941 год произошло 370 страховых случаев, то есть в среднем разорвалось примерно 50 банков в год (в основном, мелких). Как результат, к концу 1941 года отношение фонда к сумме застрахованных депозитов составило 1,96%, что является абсолютным рекордом за всю историю Корпорации.

За годы второй мировой войны банковская система США значительно окрепла: ее активы выросли в два раза, количество разоряющихся банков снизилось. В послевоенные годы тенденция роста и стабильности продолжилась. Это повлекло за собой ряд изменений. Во-первых, накопленный в фонде 1 млрд долларов был признан достаточным, и Конгресс США потребовал вернуть государству его вложения в капитал FDIC. К концу 1948 года Корпорация полностью возвратила министерству финансов внесенные им 150 млн долларов, а также выкупила у федеральных резервных банков все доли их участия в капитале FDIC (на 139 млн долларов). Во-вторых, начиная с 1950 года, последовательно снижался уровень ставки взносов, уплачиваемых банками в фонд страхования депозитов. В 1950 году эффективная ставка снизилась до 0,037% и оставалась на низ-

ком уровне до 1980 года. В 1980 году впервые был законодательно установлен интервал, в пределах которого должен находиться фонд страхования депозитов (1,1–1,4 % от объема застрахованных депозитов).

Период стабильности был долгим: вплоть до 1970 года происходило не более 10 страховых случаев в год. Потом количество банковских дефолтов (по ряду причин) существенно возросло: с 1982 по 1991 год разорилось 1400 банков. Размер фонда страхования депозитов на конец 1991 года стал отрицательным (минус 7 млрд долларов). В 1991 году ставки взносов банков пришлось резко увеличить, причем дважды — вначале до 0,195%, затем до 0,23%.

В декабре 1991 года Конгресс США принял закон «О совершенствовании деятельности Федеральной корпорации по страхованию депозитов» (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act — FDICIA), призванный обеспечить восстановление фонда страхования депозитов, а также укрепить системы банковского надзора и урегулирования несостоятельности банков. FDIC было поручено ввести систему дифференцированных взносов банков. Такая система была введена в действие с 1 января 1993 года. Она предусматривала отнесение каждого банка к одной из девяти групп риска, исходя из показателей достаточности капитала и надзорного рейтинга. Для каждой группы устанавливалась своя ставка взноса в пределах от 0,23% до 0,31% от объема застрахованных депозитов в банке. Эти ставки должны были действовать до достижения каждым из фондов уровня в 1,25% от совокупного объема застрахованных депозитов (соответственно, в банках и ссудо-сберегательных ассоциациях). Перед FDIC также была поставлена задача утвердить план рекапитализации фонда страхования депозитов в банках за 15 лет. Закон потребовал, чтобы органы банковского регулирования США внедрили систему мер надзорного реагирования, предполагающую последовательное ужесточение мер воздействия на банки по мере сокращения уровня достаточности их капитала. Впервые FDIC было предоставлено право

самой закрывать банки (до этого такое право имел только банковский регулятор, выдавший банку лицензию). Было установлено, что FDIC должна применять метод урегулирования несостоятельности банка, являющийся наименее затратным для фонда страхования депозитов (до этого мог выбираться любой метод менее затратный, чем выплата возмещения). В результате в 1993 году дефицит фонда страхования депозитов удалось преодолеть. За этим событием последовал ряд снижений ставок банковских взносов. С января 1996 года ставки были еще раз снижены: минимальная — до нуля, максимальная — до 0,27%.

После 1992 года положение в американской системе страхования депозитов вновь стабилизировалось, и даже кризис 2008 не дал непоправимых сбоев.

Но осознание того, что американская система защиты банков/вкладчиков работает, сформировалось в мире значительно раньше. По факту закон Гласса-Стиголла стал основой формирования не только американской банковской системы, он существенно повлиял на формирование банковского законодательства целого ряда стран. И американская модель страхования депозитов была воспроизведена в большом количестве стран мира.

В частности, по этому пути пошла Россия. Но пошла не сразу. На старте возникла заминка. И получилась довольно долгая.

Указ № 409 «О защите сбережений граждан Российской Федерации» (по сути, декларацию о намерениях) Президент РФ подписал в марте 1993 года. А Федеральный закон (не указ!) № 177 «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» был подписан 23 декабря 2003 года

Между ними пролетело десять лет, да

..*

Возникает вопрос, на что же ушли 10 лет, если ССВ была так нужна и полезна? Ответом могла быть захватывающая история, дающая серьезную фору любому детективу, но пока она не написана. Хотя написать ее было бы очень важно, по понятным причинам.

Самый короткий ответ такой. Десять лет (от указа до закона) ушли на то, чтобы найти консенсус между основными группами игроков. Одной такой группой были российские крупные банки; второй — российские мелкие и средние банки; отдельным игроком (очень важным) являлся Сбербанк; активную игру на поле вела команда российских «дочек» западных банков.

А кто играл за конечного потребителя, за тех самых вкладчиков, интересами которых клялись все? Не приходится сомневаться, что были и такие. Ведь в результате появился и закон о страховании вкладов, и аппарат, обеспечивавший реализацию положений этого закона. Появилась государственная корпорация АСВ, Агентство по страхованию вкладов.

Как уже сказано, по многим параметрам российская система страхования вкладов похожа на американскую. Не будем описывать все ее параметры, ограничимся констатацией основного.

За истекшие 20 лет российская система страхования вкладов довольно внятно подтвердила свою эффективность, пройдя через ряд мировых финансовых кризисов, пандемию, а также период геополитической нестабильности и санкционного давления. За весь период работы ССВ за возмещением к ней обратилось 4 миллиона 360 тысяч вкладчиков. Причем за счет страховых выплат полностью вернули свои средства 96% вкладчиков. Были купированы последствия даже самых масштабных банкротств: Татфондбанка, Банка «Югра».

Пятилетняя стратегия развития АСВ (принята на период до 2025 года) предусматривает изрядное количество будущих достижений. Ну что тут сказать. Если корабль плывет, то это подтверждает простой факт: об его противоаварийной оснастке своевременно позаботились. □