

## ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ СТРАХОВАНИЯ БАНКОВСКИХ ВКЛАДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

*Ю.П. ДОВНАР, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права и правового регулирования хозяйственной деятельности БГУ ©*

В статье рассматриваются проблемы, связанные с введением системы обязательного страхования банковских вкладов в Российской Федерации. Автор делает вывод о целесообразности использования принципа двойной защиты от банковских кризисов, в соответствии с которым привлекать вклады физических лиц могут только банки, участвующие в системе страхования вкладов, а для включения в систему необходимо, чтобы кредитно-финансовая организация отвечала ряду жестких требований. В результате анализа Закона от 23 декабря 2003 года «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» и практики его применения автор приходит к заключению, что степень защиты интересов вкладчиков в России является достаточно высокой. В целях совершенствования нормативного правового регулирования в данной области предлагается уточнить на законодательном уровне правовой статус Агентства по страхованию вкладов и его место в банковской системе.

В последние годы в Беларуси наблюдается устойчивый рост количества вкладов физических лиц. Так, в 2005 году банковские вклады составили 5,5 трлн. белорусских рублей. В среднем за последние десять лет вклады выросли с 45 до 260 долларов США [1, с.40]. Тем не менее, значительная часть сбережений граждан остаётся вне банковской системы. Эксперты полагают, что это касается миллиардов долларов США [2, с.13–14]. Лучшим способом защиты наличных денежных средств от инфляции граждане по-прежнему считают приобретение иностранной валюты. Как представляется, в числе основных причин ситуации неуверенность в том, что, «оставив» в банке свои деньги, можно будет получить их обратно. Учитывая данный факт, повышение доверия населения к банкам закреплено в качестве стратегической цели развития банковской системы Беларуси на 2001–2010 годы (п. 2.1 Концепции развития банковской системы Республики Беларусь на 2001–2010 годы [3]). Одним из главных мероприятий в этом направлении должно стать представление твердых публично-правовых гарантий возврата вкладов.

Полагаем, для создания надежной и стабильной системы защиты привлеченных банками средств необходимо, прежде всего, изучение зарубежного опыта по этой весьма важной и актуальной проблеме.

В СССР проблемы защиты вкладчиков не существовало. «Фактически единственной формой банковских сбережений населения были вклады в сберегательных кассах, которые формально гарантировались государством» [4, с.9].

Однако распад Советского Союза, экономический кризис и инфляция, которая обесценила вклады в Сберегательном банке, по меньшей мере, в 5000 раз, сделали проблему повышения доверия населения к банкам и гарантирования возврата вкладов насущной во всех независимых республиках. В каждой из них велись жаркие дебаты относительно порядка разрешения ситуации. Наглядным примером является Российская Федерация, где проблема дискутировалась на протяжении более десяти лет. Однако принятый в результате Закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» до сих пор активно критикуется и учеными, и банковскими работниками. На наш взгляд, опыт России может быть весьма ценным для реформирования белорусской системы гарантирования банковских вкладов.

Первыми актами, регулирующими банковскую деятельность в новых экономических условиях, в России стали Законы РСФСР «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», принятые в 1990 году. В них важное место было отведено привлечению вкладов населения. Закон «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» даже называл защиту интересов вкладчиков одной из задач, стоящих перед Центробанком (позднее эта норма была из Закона исключена).

В статье 41 Закона «О банках и банковской деятельности» говорилось, что государство (РСФСР) гарантирует полную сохранность денежных средств и других ценностей населения, вверенных Сберегательному банку РСФСР, и

\* Статья поступила в редакцию 28 декабря 2006 года.

выдачу их по первому требованию вкладчиков. В связи с этим в России до сих пор 82,2% вкладов размещены в Сбербанке [5, с.4]. Однако с 1 января 2007 года государство уже не несет субсидиарную ответственность перед вкладчиками за Сбербанк и другие банки, в капиталах которых участвует Банк России. В результате должно произойти некоторое «выравнивание» рынка.

Когда стоимость вкладов обесценилась, государство не смогло решить проблему защиты интересов вкладчиков. По этому поводу А.Г. Братко пишет: «Если бы в ... статье [41 Закона «О банках и банковской деятельности»] было сказано «сохранность вкладов», то это могло означать сохранность вклада в том размере денежных средств физического лица, которые вложены им в банк в соответствии с условиями договора. Денежная сумма и начисленные на нее проценты – в соответствии с договором. Прилагательное – «полная» можно было бы и не употреблять в Законе. Но его употребили. Значит, речь шла о сохранности от инфляции. Вкладчик, заключая договор, мог не беспокоиться о том, что могут быть причины, по которым он не получит вклад в том же размере» [6, с.2]. Однако для бюджета компенсация обесцененных банковских вкладов оказалась бы непосильной. Каких-либо других способов возмещения предусмотрено не было. Проблема так и осталась открытой.

Попытки создания добровольной системы гарантирования вкладов вряд ли можно назвать успешными. Например, 7 банков Санкт-Петербурга создали Фонд сохранности вкладов населения. Однако по некоторым данным в 1999 году он был в состоянии гарантировать вклады пенсионеров в пределах лишь 500 рублей [7, с.10].

Федеральный Закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [8] был принят лишь 23 декабря 2003 года. Позднее в него неоднократно вносились изменения и дополнения.

Согласно статье 3 Закона основными принципами системы страхования вкладов в Российской Федерации являются следующие:

- 1) обязательность участия банков в системе страхования вкладов;
- 2) сокращение рисков наступления неблагоприятных последствий для вкладчиков в случае неисполнения банками своих обязательств;
- 3) прозрачность деятельности системы страхования вкладов;
- 4) накопительный характер формирования фонда обязательного страхования вкладов за счет регулярных страховых взносов банков – участников системы страхования вкладов.

При допуске в систему обязательного страхования банковских вкладов населения (ССВ) каждый банк проходит двойной этап отбора – на уровне территориального управления

Банка России и на уровне Комитета банковского надзора. Теоретики подразделяют требования участия в ССВ на количественные и качественные [7, с.12]. В первом случае речь идет о баллах, которые выставляются Центральным банком за достаточность капитала, состояние активов, доходность и ликвидность. Во втором подразумевается, что банки изучаются с точки зрения структуры управления и рисков.

За 2005 год количество банков, имеющих лицензию на привлечение вкладов физических лиц, уменьшилось с 1165 до 1045. В 2006 году число банков, имеющих право на привлечение во вклады денежных средств физических лиц, еще более сократилось – за январь-сентябрь 2006 года их количество уменьшилось с 1045 до 926 [9]. Однако по состоянию на 22 декабря 2006 года участниками системы обязательного страхования банковских вкладов населения (ССВ) стали уже 953 банка [10].

В отношении банков, отказавшихся от участия в ССВ, Центральный банк обязан ввести запрет на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие банковских счетов физических лиц. Условия осуществления выплат по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в ССВ, урегулированы Федеральным Законом от 10 июля 2004 года «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» [11].

Банки – участники ССВ для целей Закона признаются страхователями. Выгодоприобретателями становятся физические лица, заключившие с банком договор банковского вклада или банковского счета, либо лица, в пользу которых внесен вклад. При этом не подлежат страхованию денежные средства:

- 1) размещенные на банковских счетах физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, если эти счета открыты в связи с указанной деятельностью;
- 2) размещенные физическими лицами в банковские вклады на предъявителя, в том числе удостоверенные сберегательным сертификатом и (или) сберегательной книжкой на предъявителя;
- 3) переданные физическими лицами банкам в доверительное управление;
- 4) размещенные во вклады в находящихся за пределами территории Российской Федерации филиалах банков Российской Федерации.

Согласно Закону (ст. 14, 15) гарантом возврата средств физических лиц и страховщиком в страховании вкладов выступает государственная корпорация – *Агентство по страхованию вкладов* (далее – АСВ), созданное в январе 2004 года. В качестве государственной корпорации АСВ

обладает такими признаками, как некоммерческий характер деятельности, публично-правовой статус, имущественная обособленность, возможность создания только на основе федерального закона (при этом единственный возможный учредитель в подобных случаях – Российская Федерация).

Не совсем ясно, входит ли АСВ в банковскую систему Российской Федерации. Согласно Закону «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» АСВ в эту систему не включено. Вместе с тем, оно может осуществлять некоторые банковские операции. Полагаем, учитывая специфику функций и правового статуса АСВ, стоило бы на законодательном уровне предусмотреть участие агентства в банковской системе Российской Федерации.

В целях обеспечения функционирования системы страхования вкладов АСВ осуществляет выплату вкладчикам возмещений по вкладам при наступлении страхового случая; ведет реестр банков-участников системы страхования вкладов; контролирует формирование фонда страхования вкладов, в том числе за счет взносов банков; управляет средствами фонда страхования вкладов. Кроме того, с принятием Федерального закона от 20 августа 2004 года «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» в России введен институт корпоративного конкурсного управляющего несостоятельных банков, функции которого также возложены на АСВ.

Одновременное выполнение Агентством двух функций – страхования вкладов и ликвидации неплатежеспособных банков – считается необходимым элементом целостной системы защиты интересов вкладчиков и иных кредиторов российских банков. Подобное организационное объединение функций позволяет сокращать убытки системы страхования вкладов, максимально быстро и эффективно возвращать из конкурсной массы в фонд обязательного страхования вкладов средства, выплаченные гражданам, обеспечить прозрачность и полноту расчетов со всеми кредиторами.

Органами управления АСВ являются совет директоров, правление и генеральный директор.

Совет директоров – высший орган управления. В него входят 13 членов – семь представителей Правительства Российской Федерации, пять представителей Банка России и генеральный директор АСВ. Председатель совета директоров АСВ избирается советом директоров по представлению Правительства Российской Федерации. Заседания совета директоров АСВ созываются его председателем или не менее чем одной третью членов совета директоров АСВ по мере

необходимости, но не реже одного раза в квартал.

Правление АСВ принимает решение о выплате вкладчикам возмещения по вкладам; решение о включении банка в реестр банков и об исключении банка из реестра банков; обращается в Банк России с предложением о применении к банку мер ответственности; выполняет другие функции. Количественный состав правления определяется советом директоров. Члены правления, за исключением генерального директора АСВ, назначаются на должность сроком на пять лет советом директоров АСВ по предложению генерального директора АСВ.

Возглавляет правление АСВ и организует реализацию решений правления АСВ генеральный директор АСВ. Он назначается на должность советом директоров АСВ по представлению председателя совета директоров АСВ сроком на пять лет. Генеральный директор действует от имени АСВ и представляет без доверенности его интересы в отношениях с органами государственной власти, организациями иностранных государств и международными организациями, другими учреждениями и организациями. Он вправе издавать приказы и распоряжения по вопросам деятельности АСВ.

Поскольку АСВ не является органом государственной власти, среди теоретиков ведутся дискуссии относительно возможности для него принимать нормативные правовые акты. Одни авторы отмечают невозможность для АСВ издавать нормативные правовые акты, регулирующие систему страхования [12, с.101]. Однако другие справедливо отмечают, что государственные корпорации могут обладать некоторыми властными полномочиями, в том числе и в связи с регулированием общественных отношений [13, с.42]. На практике действуют Порядок расчетов страховых взносов, утвержденный решением Совета директоров АСВ от 3 февраля 2004 года, Порядок уплаты страховых взносов, утвержденный решением Правления от 5 февраля 2004 года и другие подобные акты, которые, несомненно, можно отнести к регулирующим систему страхования вкладов.

Для финансирования выплат возмещений по вкладам создан *Фонд обязательного страхования вкладов*, принадлежащий АСВ на праве собственности. Ученые справедливо отмечают уникальный для российского права статус Фонда обязательного страхования вкладов: это не частноправовой и не внебюджетный фонд [14, с.28].

Он формируется за счет:

- 1) страховых взносов.

Основным источником средств Фонда являются страховые взносы. Их ставка устанавливается советом директоров АСВ и не может превышать 0,15% расчетной базы за последний календарный квартал года (расчетный период).

При этом расчетная база определяется как средняя хронологическая за расчетный период ежедневных балансовых остатков на счетах по учету вкладов, за исключением денежных средств во вкладах, которые не подлежат страхованию. В исключительных случаях, предусмотренных Федеральным законом, ставка страхового взноса может быть увеличена до 0,3% расчетной базы, но не более чем на два расчетных периода в течение 18 месяцев;

2) пеней за несвоевременную и (или) неполную уплату страховых взносов. Пени за каждый календарный день просрочки устанавливаются в процентах от своевременно неуплаченной суммы страховых взносов. Процентная ставка пеней за один календарный день просрочки соответствует ставке рефинансирования Банка России, действовавшей в соответствующий период, деленной на 360 календарных дней;

3) денежных средств и иного имущества, которые получены от удовлетворения прав требования АСВ, приобретенных в результате выплаты им возмещения по вкладам;

4) средств федерального бюджета в случаях, предусмотренных Федеральным законом;

5) доходов от размещения и (или) инвестирования временно свободных денежных средств фонда обязательного страхования вкладов. Временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов могут быть размещены и (или) инвестированы в государственные ценные бумаги Российской Федерации; в государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации; в акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ; в паи (акции, доли) индексных инвестиционных фондов, размещающих денежные средства в государственные ценные бумаги иностранных государств, облигации и акции иных иностранных эмитентов; в ипотечные ценные бумаги и другие. При этом не допускается использование временно свободных денежных средств фонда для приобретения ценных бумаг эмитентов, в отношении которых осуществляются меры досудебной санации, или возбуждена процедура банкротства (наблюдения, временного (внешнего) управления, конкурсного производства) или такие процедуры применялись в течение двух предшествующих лет. По итогам 2005 года в фонде было капитализировано 1,4 млрд рублей доходов от инвестирования его средств, доходность инвестирования составила 15%;

6) первоначального имущественного взноса Российской Федерации (2 млрд рублей, переданных государственной корпорацией «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»);

7) других доходов, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

С целью обеспечения финансовой устойчивости системы страхования вкладов Пра-

вительству России предоставлено право выделять Агентству средства федерального бюджета в случае дефицита средств фонда страхования вкладов.

По состоянию на 15 мая 2006 года размер фонда составил 24,7 млрд рублей. Эти денежные средства учитываются на специально открытом счете АСВ в Банке России. Последний не уплачивает процентов по остаткам денежных средств, находящимся на этом счете, что справедливо подвергнуто критике со стороны ученых [6, с.3].

Для получения возмещения по вкладам вкладчик должен представить в Агентство по страхованию вкладов (его уполномоченному банку-агенту) заявление и документы, удостоверяющие его личность.

Вкладчик (его представитель) вправе обратиться в АСВ с требованием о выплате возмещения по вкладам со дня наступления страхового случая до дня завершения конкурсного производства, которое длится, как правило, до 2 лет, а при введении Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов – до окончания действия моратория. Страховое возмещение для лиц, пропустивших сроки, выплачивается в исключительных случаях, например, при тяжелой болезни, длительной заграничной командировке.

Страховым случаем признается:

- отзыв (аннулирование) у банка лицензии на осуществление банковских операций;
- введение Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов банка.

Выплата возмещения производится Агентством, как правило, через уполномоченный банк-агент в соответствии с реестром обязательств банка перед вкладчиками, формируемым банком, в отношении которого наступил страховой случай, в течение трех дней со дня представления вкладчиком в Агентство (банк-агент) документов, но не ранее 14 дней со дня наступления страхового случая (этот период необходим для получения от банка информации о вкладах и организации расчетов). Выплата возмещения по вкладам может осуществляться по заявлению вкладчика как наличными денежными средствами, так и путем перечисления денежных средств на счет в банке, указанный вкладчиком.

Первоначально предлагалось обеспечивать полный возврат вкладов до 20 тыс. рублей, а суммы свыше компенсировать частично (75%, 50% и т.д.). В законопроекте 1995 года говорилось о возмещении 90% банковского вклада, но не более 250-кратной суммы минимального размера оплаты труда, установленного на день наступления страхового случая [15, с.56]. В соответствии с первой редакцией Закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» компенсация выплачивалась в размере 100%, но не более 100 тыс. рублей.

Анализ состояния рынка вкладов граждан в 2005 году, проведенный АСВ, показал, что 98,5% счетов, открытых в банках-участниках системы страхования вкладов, имели размер менее 100 тыс. рублей. Социологический опрос 2005 года свидетельствует о том, что о существовании Закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» информированы 30% опрошенных. При этом 35% имеют низкое доверие к банкам, и только 36% удовлетворяет лимит выплат в 100 тыс. рублей [5, с.8]. Несмотря на то, что с 2003 по 2005 годы объем вкладов населения увеличился более чем в 2 раза, 92% российских семей предпочитает хранить деньги дома [16, 3].

Учитывая данную статистику, Правительством Российской Федерации 24 мая 2006 года был одобрен и направлен на рассмотрение в Госдуму законопроект, предусматривающий увеличение предельного размера страхового возмещения. С 9 августа 2006 года введены в действие изменения в Закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», в соответствии с которыми в пределах 100 тыс. рублей выплачивается полное возмещение, а в пределах от 100 до 200 тыс. рублей – частичное (90%). Если вкладчик имеет несколько вкладов в одном банке, суммарный размер обязательств которого по этим вкладам перед вкладчиком превышает 190 тыс. рублей, возмещение выплачивается по каждому из вкладов пропорционально их размерам. Если страховой случай наступил в отношении нескольких банков, в которых вкладчик имеет вклады, возмещение исчисляется по отношению к каждому банку отдельно. Суммы вклада и процентов по нему, превышающие указанный

предел, вкладчик может взыскать с банка в общем порядке.

Таким образом, можно отметить следующие основные положительные аспекты системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации:

1. двойная защита от банковских кризисов. Привлекать вклады физических лиц могут только банки, участвующие в системе страхования вкладов. Однако для включения в систему необходимо, чтобы банк обладал достаточной степенью финансовой устойчивости. В результате вкладчики получают двойную гарантию: во-первых, они могут быть уверены, что их вклад размещен в стабильном в экономическом смысле банке; во-вторых, даже в случае банкротства такой кредитной организации интересы вкладчиков защищены;

2. наличие возможностей сокращения убытков системы страхования вкладов (в результате разносторонности функций АСВ, права Правительства Российской Федерации выделять АСВ средства федерального бюджета и т.д.);

3. высокая степень защищенности вкладов (как по сумме, так и по срокам, порядку возмещения).

Аналитики отмечают, что в результате внедрения системы страхования 85–90% вкладов физических лиц будут защищены полностью. При этом для нормального режима существования Агентства понадобится собрать около 50–60 млрд рублей, на что уйдет 5–7 лет [17, с.57]. Иногда, однако, речь ведется о более скромной сумме – 25–30 млрд рублей, достигнуть которой можно к 2010 году [10]. Жизнеспособность системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации требует проверки временем.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ковалев, М. Белорусская банковская система: итоги 2005 года / М. Ковалев // Вестник Ассоциации белорусских банков, 2006. №10 (336).
2. Ковалева, А. Гарантирование вкладов: белорусский законопроект на фоне зарубежного опыта / А. Ковалева, М. Хиль // Вестник Ассоциации белорусских банков, 2003. №11-12 (271-272).
3. Указ Президента Республики Беларусь от 28 мая 2002 г. №274 «Об одобрении Концепции развития банковской системы Республики Беларусь на 2001–2010 годы» // Национальный Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь. Минск, 2005. Режим доступа: <http://www.pravo.by>. Дата доступа: 1.12.2006.
4. Аникин, А.В. Защита банковских вкладов. Российские проблемы в свете мирового опыта / А.В. Аникин. М.: Дело, 1997.
5. Социальное исследование Агентства по страхованию вкладов. Страхование вкладов и инвестиционное поведение населения // Бизнес и банки, 2005. №23.
6. Братко, А.Г. Банковское право и сохранность вкладов / А.Г. Братко // Бизнес и банки, 2004. №12.
7. Слабодчикова, В.А. Страхование вкладов в РФ: реалии и перспективы / В.А. Слабодчикова // Банковские услуги, 2005. №4.
8. Федеральный Закон от 23 декабря 2003 года №177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 20.08.2004 №106-ФЗ, от 29.12.2004 №197-ФЗ, от 20.10.2005 №132-ФЗ, от 27.07.2006 №150-ФЗ) // Российская газета, 2003. 27 декабря.

9. Исследование АСВ. Обзор рынка вкладов физических лиц за январь-сентябрь 2006 года [Электронный ресурс]: официальный сайт Агентства по страхованию вкладов. Режим доступа: <http://www.asv.org.ru/agency/> Дата доступа: 22.12.2006.
10. [Электронный ресурс]: официальный сайт Агентства по страхованию вкладов. Режим доступа: <http://www.asv.org.ru/agency/> Дата доступа: 22.12.2006.
11. Федеральный Закон от 10 июля 2004 года «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» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. №31. Ст. 3232.
12. Братко, А. Страхование вкладов: противоречия в нормативных актах // Хозяйство и право, 2004. №7.
13. Пахалина, Т.А. Финансово-правовые элементы правоотношений, складывающихся в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации // Финансовое право, 2003. №1.
14. Голубев, С.А. Правовой статус Агентства по страхованию вкладов, его полномочия / С.А. Голубев, А.Г. Гузнов, М.В. Комиссарова, А.В. Паламарчук // Деньги и кредит, 2005. №5.
15. Корнилова, Н.В. Закон о страховании банковских вкладов / Н.В. Корнилова // Российская юстиция, 2006. №1.
16. Турбанов, А.В. Концепция организации и функционирования системы страхования банковских вкладов в России / А.В. Турбанов // Банковское право, 2005. №1.
17. Кулапова, Е.М. Страхование вкладов как основа доверия к банковской системе / Е.М. Кулапова // Закон и право, 2005. №4. С.57.

#### SUMMARY

The problems concerned with the introduction of compulsory insurance of bank deposits in Russian Federation are examined in the article. The author comes to certain conclusions regarding the expediency of the use of the principle of double defense from bank crises. According to these principles only those banks which participate in the system of deposit insurance can attract investment from natural persons. The financial organization should also meet a number of requirements in order to be included into the system. As a result of the analysis of the Law "On insuring natural persons' bank deposits in Russian Federation" dated from December 23<sup>rd</sup> 2003 and its practical use, the author comes to a conclusion that the defense degree of investors' interests in Russia is rather high. It is suggested to define the legal status of the deposit insurance agency and its place in the banking system.