

УДК 334.368



**Турбанов А. В.**, докт. юрид. наук, генеральный директор  
Агентства по страхованию вкладов, г. Москва,  
lyamina@asv.org.ru

## РОЛЬ АГЕНТСТВА ПО СТРАХОВАНИЮ ВКЛАДОВ В РАЗВИТИИ КОНКУРЕНЦИИ В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ

*В статье освещаются вопросы деятельности Агентства по страхованию вкладов. Основываясь на большом фактическом материале, автор выявляет основные тенденции, которые сформировались на рынке депозитов физических лиц в результате создания системы страхования вкладов, анализирует причины выравнивания конкурентных условий на этом сегменте рынка, дает оценку влияния работы Агентства по ликвидации банков и предупреждению банкротства на развитие конкуренции в банковском секторе.*

**Ключевые слова:** система страхования вкладов, ликвидация банков, предупреждение банкротства, конкуренция, вклады населения.

### Введение

**В** настоящее время Агентство по страхованию вкладов выполняет три публичные функции, которые на него возложены государством на основании федеральных законов: страхование вкладов, ликвидация банков, работавших с населением, а также предупреждение банкротства банков в рамках согласованных с Банком России действий. Их объединяет общее целеполагание — защита интересов кредиторов, обеспечение социальной и финансовой стабильности.

Попытаемся проанализировать, как реализация указанных функций влияет на развитие конкурентной среды на финансово-банковском рынке.

### 1. Роль системы страхования вкладов в развитии конкурентной среды

Начнем с системы страхования вкладов (ССВ). Она создана для решения трех взаимосвязанных задач, зафиксированных в Федеральном законе от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ (ред. от 25 ноября 2009 г.) «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 28 ноября 2003 г.) (далее — Закон).

Во-первых, для защиты интересов массового вкладчика, т. е. простого человека, который имеет определенную сумму денег, но не готов самостоятельно оценивать финансовое положение банка. Данная задача яв-

ляется традиционной и ставится перед аналогичной системой в любой стране.

В настоящее время средства более 98%<sup>1</sup> вкладчиков защищены в полном объеме. Это означает, что под «зонтиком» системы страхования находятся сбережения подавляющего большинства вкладчиков. За время существования ССВ произошло 88 страховых случаев. Совокупный объем выплат по ним составил около 23 млрд руб. Их получили около 180 тыс. человек. Во всех банках выплаты начинались не позднее 14 дней со дня отзыва у банка лицензии.

Можно с уверенностью сказать, что система приносит действительную пользу вкладчикам. Те, кто столкнулся с закрытием банков, убедились в этом на практике. Люди быстро и просто получают назад свои деньги. Опыт Агентства свидетельствует, что отзыв лицензии у банка теперь воспринимается вкладчиками достаточно спокойно.

Вторую задачу можно сравнить с той, для выполнения которой в сложные технические системы обязательно интегрируется стабилизатор или демпфер. Существование системы защиты депозитов препятствует возникновению ситуации, когда происходит массовый отток вкладов, если на рынок поступает неблагоприятная новость. Как правило, в таких случаях часть вкладчиков «голосует ногами» — люди приходят и на всякий случай забирают свои деньги из банков, досрочно закрывая депозиты. Это существовало всегда и наиболее явно проявлялось, когда система страхования вкладов еще не была создана.

Что происходит теперь? Если посмотреть на период острой фазы кризиса (конец 2008 г.), то окажется, что, по данным социологических опросов<sup>2</sup>, 70% вкладчиков вооб-

ще не собирались ничего предпринимать, чтобы обезопасить свои сбережения. Они априори знали, что их деньги полностью защищены системой страхования вкладов.

Статистика по объему вкладов в период кризиса также свидетельствует, что банковская система перенесла удар сравнительно легко и обострение длилось недолго. Если за точку отсчета взять конец сентября 2008 г., то итоговый отток вкладов населения из банковской системы составил менее 8%. Через полтора месяца деньги опять стали возвращаться на банковские счета, и полностью отток вкладов был компенсирован уже к 1 января 2010 г.

И, наконец, третья задача — привлечение сбережений населения в банковскую систему Российской Федерации.

С 2004 г. вклады населения увеличились в 5 раз и в настоящее время превышают планку в 8 трлн руб. Таким образом, средний рост депозитов физических лиц составляет не менее 30% в год, что является одним из самых высоких показателей в мире.

Из этого можно сделать вывод, что задачи, которые поставлены перед системой страхования вкладов, в целом успешно решаются.

Вместе с тем в Законе не нашла отражения такая специфичная для переходной российской экономики задача, как выравнивание конкурентных условий на рынке банковских услуг.

## **2. Результаты влияния системы страхования вкладов на конкурентную среду**

Необходимо отметить, что создание системы страхования вкладов происходило в условиях действия двух институциональных факторов.

*Первый фактор* — в банковской системе России до 2004 г. де-юре существовала стопроцентная государственная гарантия для вкладчиков крупнейшего банка, принадлежавшего государству, — Сбербанк Рос-

<sup>1</sup> Здесь и далее источником количественных показателей, связанных со страхованием вкладов, являются внутренние данные Агентства по страхованию вкладов, если не указано иное.

<sup>2</sup> Инвестиционное поведение населения и влияние системы страхования вкладов. АСВ. ВЦИОМ, 2010. [www.asv.org.ru](http://www.asv.org.ru).

сии, — что позволяло всем желающим полностью застраховать свои сбережения от возможных потерь. Серьезными недостатками такого положения были монопольность гарантий, искажающая условия рыночной конкуренции, отсутствие верхнего порога выплат, влекущее за собой проблему «морального риска», а также отсутствие юридически установленного и организационно оформленного механизма реализации данной гарантии со стороны государства.

*Второй фактор* — значительное недоверие населения к негосударственным банкам, что было обусловлено многочисленными случаями их банкротств и финансовых афер, происходивших в период бурных экономических изменений.

В результате к началу 2004 г. — времени создания отечественной системы страхования вкладов — на рынке депозитов физических лиц наблюдалась следующая картина. По состоянию на 1 января 2004 г. в Сбербанке России было сконцентрировано 64,5% всех депозитов населения, открытых в российских банках. Значения общепринятых в международной практике статистических показателей, а именно индекса Херфиндаля — Хиршмана свидетельствовали о чрезвычайно высоком уровне концентрации на рынке частных вкладов. На начало 2004 г. значение индекса на этом сегменте рынка составляло 0,4 (для сравнения: концентрация активов в указанный период — 0,085; капитала — 0,044; кредитов, предоставленных нефинансовым предприятиям и организациям, — 0,105), что говорит о значительной концентрации на данном рынке.

Помимо описанных выше причин, сложившаяся ситуация во многом объяснялась тем, что конкуренция за вклады населения после кризиса 1998 г. не входила в задачи крупных банков, которые не стремились к развитию филиальной сети и сфокусировали свое внимание в основном на привлечении средств предприятий и организаций.

В 2003–2004 гг. на фоне относительного уменьшения притока средств юридических лиц в банковскую систему, а также поступательного роста денежных доходов населения борьба за средства физических лиц стала усиливаться.

Введение системы страхования вкладов и связанное с ним повышение доверия населения к банковской системе ускорило структурные изменения на банковском рынке, усилив процессы демополизации и развития конкуренции, активизировало перераспределение вкладов между банками. На начальном этапе работы системы страхования «диффузия вкладов» затронула в основном мелкие сбережения (до 100 тыс. руб.), а затем по мере ее развития и повышения уровня страхового возмещения распространилась на другие категории депозитов населения.

Еще одна тенденция, которая способствовала перераспределению вкладов между банками — участниками системы страхования вкладов, — это дробление более крупных депозитов, превышающих размер страхового возмещения. Она объясняется стремлением части вкладчиков полностью застраховать свои сбережения, переведя их на членов семьи или в другой банк. В результате банковский сектор получил более равномерное распределение вкладов, уменьшающее системные риски. У такого дробления был еще один положительный эффект. Оно усилило конкурентную борьбу среди банков на данном сегменте розничного рынка, заставило их искать способы удержания клиентов, в том числе за счет процентных ставок.

В итоге за 6 лет работы системы страхования вкладов доля 30 крупнейших по объему вкладов населения банков снизилась с 86 до 78,5%.

Отдельного внимания заслуживает вопрос об изменении доли Сбербанка России в привлечении средств населения. В целом за период с 1 января 2004 г. по 1 апреля 2010 г. его удельный вес во вкладах насе-

ления понизился на 15,8 процентных пунктов, что иллюстрирует хорошую динамику демомонополизации рынка депозитов физических лиц.

Еще более выраженные тенденции наблюдаются при рассмотрении изменений срочной структуры вкладов в Сбербанке. Так, до начала работы системы страхования вкладов Сбербанк являлся абсолютным монополистом на рынке долгосрочных депозитов — его доля составляла 82% всех вкладов, размещаемых населением в банковской системе на срок свыше 1 года. Такое поведение вкладчиков было вполне объяснимо: для долгосрочных вкладов характерно стремление их владельцев решить задачу максимизации процентного дохода при гарантированности возврата размещенных средств в случае возникновения проблем у банка. Такую возможность до 2004 г., по сути, предоставлял лишь Сбербанк России.

После введения государственных гарантий по вкладам ситуация начала меняться. Весомую роль в сберегательной психологии населения стало играть стремление за счет повышенных процентных ставок по долгосрочным вкладам хотя бы частично избежать потерь от инфляции, которая в России заметно превышала средние темпы роста цен в промышленно развитых странах. Как следствие, объем долгосрочных вкладов за 6 лет работы системы страхования увеличился почти в 8 раз при показателе роста депозитов на уровне 400%. Учитывая, что процентные ставки в Сбербанке России традиционно ниже, чем в целом по банковской системе, ценовая конкуренция на этом сегменте рынка вкладов проявилась наиболее остро. В результате доля Сбербанка на рынке долгосрочных вкладов снизилась за данный период почти на треть. Характерно, что столь значительные изменения не сопровождались изъятием вкладов из Сбербанка, а происходили за счет открытия населением новых депозитов в частных коммерческих банках.

Представляется также целесообразным остановиться на рассмотрении территори-

ального аспекта развития конкуренции на рынке вкладов.

Цифры, характеризующие динамику вкладов граждан, свидетельствуют о выравнивании под воздействием системы страхования условий конкурентной борьбы общедо- федеральных и региональных банков. Так, например, за период с 2006 г. по настоящее время объем вкладов населения в региональных и многофункциональных банках федерального уровня вырос примерно одинаково (в 2,7 и в 2,9 раза соответственно). До создания же системы страхования региональные банки существенно отставали в темпах наращивания вкладов от банков федерального уровня.

Иными словами, после того как под влиянием системы страхования вкладов повысилось доверие ко всем банкам, свободные ниши на региональных рынках вкладов смогли занять локальные банки, бизнес-стратегии которых в полной мере использовали особенности местных условий.

Наряду с вышесказанным, система страхования является фактором повышения конкурентоспособности банков, имеющих капитал российского происхождения. Неслучайно наименьшие темпы прироста традиционно демонстрируют банки со стопроцентным участием иностранного капитала. Например, в I-ом квартале 2010 г. вклады этой группы банков увеличились лишь на 1,5% против 4% в целом по банковской системе. Их доля на рынке вкладов физических лиц с момента запуска системы страхования устойчиво колеблется вокруг отметки в 5% (как тут не вспомнить разговоры, которые велись несколько лет назад, о том, что передел рынка в пользу нерезидентов практически неизбежен).

Таким образом, по мнению Агентства, работа системы страхования вкладов положительно сказывается на развитии конкуренции в банковском секторе. И хотя концентрация на рынке частных вкладов пока еще остается высокой, положительные изменения здесь видны уже невооруженным взглядом.

### 3. Оказывает ли система страхования вкладов негативное влияние на конкурентную среду?

Справедливости ради нужно отметить, что ряд экспертов всерьез опасаются нарушения рыночных принципов и искажения конкурентной среды под действием системы страхования вкладов. В частности, они указывают на то, что система страхования якобы повышает «моральный риск», характеризующийся усилением стимулов к безответственному поведению вкладчиков, к ориентации исключительно на доходность депозитов без учета надежности банков. В свою очередь банки, по их мнению, пользуясь доверием населения, проводят более рискованную политику (в том числе и процентную). При этом рост издержек, в связи с функционированием ССВ, у добросовестных банков будто бы приводит к снижению процентных ставок по вкладам, что уменьшает их конкурентоспособность на рынке и способствует так называемому «неблагоприятному отбору» действующих финансовых институтов.

Следует отметить, что и «моральный риск» (*moral hazard*), и «неблагоприятный отбор» (*adverse selection*) — явления, хорошо известные в среде страховщиков. Они достаточно подробно описаны в исследовательской литературе<sup>3</sup> и с ними давно научились бороться на практике.

Действительно, людям свойственно изменять свое поведение, избавившись от риска или переложив его на плечи других людей или организаций. Так, например, человек, застраховавший свою машину от угона, может стать менее внимателен к ее сохранно-

сти. Поэтому стоит согласиться, что некоторые люди могут проявлять элементы безответственности, сознательно вкладывая свои деньги в банк, предлагающий очень высокие проценты по депозитам физических лиц, и не замечая того, что банк находится на грани финансового краха.

Но возможность уменьшить влияние «морального риска» существует. Достаточно, чтобы застрахованное лицо понимало, что определенная часть расходов или рисков на покрытие возможного ущерба ложится на него.

Именно по этой причине в России, как и в подавляющем большинстве стран мира, действует ограничение на максимальный размер страховых выплат. У нас этот уровень в настоящее время составляет 700 тыс. руб. Очевидно, что граждане, размещающие в банке более крупные вклады, экономически достаточно грамотны. Поэтому они должны соблюдать разумную осторожность при выборе банка, в котором собираются хранить свои сбережения. А в том случае, если их банк все же обанкротился, они должны быть готовы взять на себя часть потерь, ставших следствием ошибочного выбора.

Вряд ли оправданы и предположения о том, что система страхования вкладов подталкивает банки к проведению рискованной политики и недобросовестной конкуренции.

Здесь необходимо отметить, что в случае наступления страхового случая и выплаты страхового возмещения права требования вкладчиков к банку переходят к Агентству. Следовательно, банк не освобождается от погашения своих обязательств. При этом согласно принятым в 2004 г. поправкам в Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ (ред. от 19 июля 2009 г.) «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (принят ГД ФС РФ 18 сентября 1998 г.) на Агентство возложены функции конкурсного управляющего при банкротстве таких банков.

<sup>3</sup> Garcia G. Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices. IMF Working Paper 99/54 (Washington: International Monetary Fund), 1999; Laeven L. Bank risk and deposit insurance. World Bank Economic Review, 2002; Hellman T., Murdock K., Stiglitz J. Liberalization, Moral Hazard in Banking and Prudential Regulation: Are Capital Requirement Enough? American Economic Review, 2000.

Опыт свидетельствует, что выстроенная система отношений заставляет менеджеров банков более внимательно подходить к оценке рисков и планированию своей деятельности. Немаловажным дисциплинирующим фактором является работа Агентства по привлечению виновных в доведении банка до состояния банкротства к имущественной ответственности — соответствующие судебные прецеденты уже созданы.

Следует признать, что все же деятельность Агентства в качестве корпоративного конкурсного управляющего влияет на развитие конкуренции лишь опосредованно. Скорее, эту деятельность можно охарактеризовать как выполнение «санитарных» функций, заключающихся в удалении с банковского рынка неконкурентоспособных кредитных организаций, оказавшихся банкротами либо нарушивших законодательно установленные правила работы на нем.

О масштабах этой деятельности можно судить по следующим цифрам: в настоящее время Агентство осуществляет ликвидационные процедуры в 99 банках, в 141 банке конкурсное производство (ликвидация) завершено.

Третье направление работы Агентства — предупреждение банкротства банков — связано с удалением с рынка слабых, неэффективных собственников и менеджеров банков. Полномочия по осуществлению этой деятельности Агентство получило 28 октября 2008 г. после вступления в силу Федерального закона от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ (ред. от 19 июля 2009 г.) «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» (принят ГД ФС РФ 23 октября 2008 г.).

Согласно данному закону одной из задач государственной политики в банковской сфере стало поддержание стабильности банковской системы путем сохранения социально и экономически значимых банков как хозяйствующих субъектов.

С этого момента Агентство является одним из антикризисных инструментов Правительства РФ и Банка России, предназначенным для решения проблем в банковской сфере.

В конце 2008 — начале 2009 гг. Агентство приступило к санации 18 банков. Общая сумма их долгов составляла 450 млрд руб., из которых более 100 млрд руб. — задолженность перед вкладчиками.

Формальным поводом для резкого ухудшения финансового положения указанных банков в конце 2008 г. в основном послужил резкий отток средств физических и в некоторых случаях юридических лиц, вызванный как паническими настроениями, связанными с мировым финансовым кризисом, так и недобросовестной конкуренцией, агрессивно проявившейся в тот период на банковском рынке ряда регионов. В некоторых из них Агентство столкнулось с примерами так называемого «черного PR», когда в электронных и печатных СМИ публиковались «заказные» материалы дискредитирующего свойства, осуществлялась «верная» рассылка клиентам банков ложной информации, побуждающей их к «бегству» из «своего» банка, и т. д. Тем не менее во многих случаях глубинные причины предбанкротного состояния заключались в низком качестве активов банков, что являлось следствием просчетов менеджмента и собственников. Вместе с тем роль данных кредитных организаций в банковской системе страны и значимость для экономики конкретных регионов обусловили необходимость принятия мер, направленных на стабилизацию ситуации.

Один из главных принципов, на которых строится санация банков, — ее рыночная направленность. Суть заключается в том, что поддержка оказывается не банкирам, а банкам как экономическим субъектам, предоставляющим банковские услуги реальному сектору экономики и населению.

Неэффективные собственники этих банков ограничиваются в правах либо вовсе

отстраняются от ведения дел. На их место приходит новый частный инвестор, который принимает участие в капитализации банка и начинает управлять им. На сегодняшний день с использованием этого метода осуществляется санация подавляющего большинства банков. В двух банках процедуры финансового оздоровления уже успешно завершены, и они вернулись в рыночную среду.

Таким образом, можно констатировать, что процессы повышения конкуренции имеют место и в деятельности Агентства по санации банков: неконкурентоспособные собственники в итоге заменяются теми, кто на деле доказал свою эффективность.

## Заключение

В завершение вышеизложенного необходимо отметить, что развитие конкуренции на банковском рынке России определяется множеством факторов — по-

вышением жизненного уровня населения, активизацией процессов слияния и поглощения, диверсификацией банковской деятельности, все более активным проникновением в страну иностранного банковского капитала. Агентство по страхованию вкладов создает стабильную основу для этих процессов.

## Список литературы

1. Инвестиционное поведение населения и влияние системы страхования вкладов. АСВ, ВЦИОМ, 2010. [www.asv.org.ru](http://www.asv.org.ru).
2. *G. Garcia*. Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices. IMF Working Paper 99/54 (Washington: International Monetary Fund), 1999.
3. *L. Laeven*. Bank risk and deposit insurance. World Bank Economic Review, 2002.
4. *T. Hellman, K. Murdock, J. Stiglitz*. Liberalization, Moral Hazard in Banking and Prudential Regulation: Are Capital Requirement Enough? American Economic Review, 2000.

---

*A. Turbanov, DSc in Law, General Director, Deposit Insurance Agency, Moscow, [lyamina@asv.org.ru](mailto:lyamina@asv.org.ru)*

## THE DEPOSIT INSURANCE AGENCY'S ROLE IN PROMOTING COMPETITION IN THE BANKING SECTOR

The article highlights some issues related to the Deposit insurance agency's operation. Based on vast practical information and data the author demonstrates main trends resulting from establishment of the deposit insurance system, analyses causes of more level playing field in this market segment, and evaluates impact of the Agency's operations in such areas as bank liquidation and bankruptcy prevention on development of competition in the banking sector.

**Key words:** deposit insurance system, bank liquidation, bankruptcy prevention, competition, households' deposits.