



Банк России



ИЮЛЬ 2019 ГОДА

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ В БАНКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Доклад для общественных консультаций

Москва
2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	2
1. Предлагаемые подходы к реализации изменений в системе страхования вкладов в банках Российской Федерации.....	3
1.1. Объекты страховой защиты.....	3
1.2. Участие кредитных организаций в системе страхования вкладов	6
2. Лимит страхового возмещения и обеспечение соразмерной нагрузки на банки	8
2.1. Лимит страхового возмещения	8
2.2. Расчетная база для страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов и страховые взносы, подлежащие уплате в фонд обязательного страхования вкладов	8
Заключение.....	10

Материал подготовлен Департаментом банковского регулирования.

Позиция, изложенная в настоящем докладе, является предложением для обсуждения и не может рассматриваться как нормативный документ, регламент, руководство к действию либо рекомендация для участников финансового рынка или иных лиц.

Комментарии, включая ответы на поставленные в докладе вопросы, а также предложения и замечания просим направлять до 31 июля 2019 года включительно по электронному адресу bogachevatv@cbr.ru.

При использовании материалов доклада ссылка на Банк России обязательна.

Фото на обложке: Shutterstock.com

107016, Москва, ул. Неглинная, 12

Официальный сайт Банка России: www.cbr.ru

© Центральный банк Российской Федерации, 2019

ВВЕДЕНИЕ

Функционирующая с конца 2003 года система обязательного страхования вкладов в банках Российской Федерации (далее – система страхования вкладов) создавалась в целях защиты интересов наиболее уязвимой категории вкладчиков – физических лиц, укрепления их доверия к относительно молодой российской банковской системе.

В связи с этим отличительной особенностью системы страхования вкладов Российской Федерации является участие в ней только кредитных организаций, имеющих лицензию Банка России, предоставляющую право привлекать денежные средства физических лиц, а также право открытия и ведения счетов указанных лиц.

С 2014 года страховому покрытию стали подлежать денежные средства индивидуальных предпринимателей.

В 2018 году в рамках поддержки малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации в законодательство были внесены изменения, распространившие страховую защиту на вклады и счета юридических лиц – малых предприятий, что должно способствовать снижению рисков возможных банкротств малых предприятий в связи с отзывами у банков лицензий¹.

Таким образом, на сегодняшний день предусмотрена страховая защита по общему правилу денежных средств физических лиц (в том числе индивидуальных предпринимателей) и малых предприятий, размещенных в кредитных организациях, имеющих лицензию Банка России, предоставляющую право привлекать денежные средства физических лиц, а также право открытия и ведения счетов указанных лиц.

За 15 лет существования системы страхования вкладов помимо расширения состава застрахованных лиц в Российской Федерации также неоднократно пересматривались лимиты страхового возмещения в сторону их увеличения².

Текущий размер страхового возмещения составляет 1,4 млн рублей, как по вкладам физических лиц (в том числе индивидуальных предпринимателей), так и по вкладам малых предприятий, за исключением остатков по счетам эскроу (не более 10 млн рублей), депонентами по которым являются физические лица, открытым в целях расчетов по сделке купли-продажи недвижимого имущества, а также в целях расчетов по договору участия в долевом строительстве в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Общий размер страхового возмещения в Российской Федерации более чем в 32 раза превышает средний размер заработной платы в стране (по экспертным оценкам, оптимальное значение – не менее 20-кратного превышения) и рассматривается как соответствующий текущим социальным и экономическим условиям.

В настоящем докладе изложено видение дальнейшего совершенствования системы страхования вкладов в Российской Федерации.

¹ Изменения вступили в силу 01.01.2019.

² Лимит страхового возмещения в размере 1,4 млн рублей был установлен в 2014 году (в 2008 году размер страхового возмещения составлял 700 тыс. рублей, в 2007 году – 400 тыс. рублей, в 2006 году – 190 тыс. рублей, в 2003 году – 100 тыс. рублей).

1. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СИСТЕМЕ СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ В БАНКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Данные проведенного Международной ассоциацией страховщиков депозитов (МАСД) сравнительного исследования систем страхования депозитов ряда стран свидетельствуют, что Россия уступает крупнейшим мировым экономикам по охвату депозитных продуктов страховой защитой, предоставляемой системой страхования вкладов.

Доля подлежащих страхованию депозитов в общем объеме всех привлеченных пассивов банковской системы России, по информации государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», составляла в 2011 году 47%, с начала 2019 года – около 54% (для сравнения: в 2011 году в Австралии, Индии, Индонезии, Мексике, США, Франции, Японии – 90–100%).

Таким образом, с учетом принципов МАСД¹ и мирового опыта целесообразно расширение круга лиц (субъектов), на которых распространяется предоставляемая системой страхования вкладов защита, за счет включения в систему счетов и депозитов юридических лиц.

Распространение страховой защиты на юридические лица, по мнению Банка России, станет стимулирующим фактором к аккумулированию такими кредиторами финансовых ресурсов в банковском секторе Российской Федерации.

Расширение периметра страхования потребует пересмотра действующей модели системы страхования вкладов, участниками которой в настоящее время являются только те банки, чья лицензия предусматривает право привлечения во вклады денежных средств физических лиц и открытия и ведения банковских счетов физических лиц. Распространение страховой защиты на юридические лица при сохранении текущих условий обязательного участия в системе страхования вкладов, с одной стороны, может способствовать оттоку денежных средств юридических лиц из кредитных организаций, не являющихся участниками системы страхования вкладов, а с другой – может привести к формированию рискованной модели ведения бизнеса такими кредитными организациями.

1.1. Объекты страховой защиты

Предполагается, что после завершения реформы к застрахованным денежным средствам (помимо средств на счетах индивидуальных предпринимателей, малых предприятий) будут отнесены денежные средства на счетах и вкладах иных юридических лиц, в том числе удостоверенные депозитными сертификатами.

Согласно рекомендациям МАСД уровень страховой защиты и охват ею счетов (вкладов, депозитов) в банках должны быть ограниченными с учетом того, что подавляющее большинство вкладчиков банков должны быть полностью защищены, но в то же время останется существенная по сумме доля незастрахованных счетов (вкладов). В связи с этим потребуются определить круг юридических лиц, средства которых не будут подлежать страхованию. Основным критерием невключения в периметр страхования счетов (депозитов) тех или иных юридических лиц может являться характер их деятельности.

Так, в соответствии с рекомендациями МАСД и мировым опытом следует исключить из периметра страхования вкладов денежные средства юридических лиц, деятельность которых связана с оказанием финансовых услуг и основана, в частности, на профессиональной оценке устойчивости финансовых институтов и контрагентов.

¹ *Основополагающие принципы МАСД (IAI) для эффективных систем страхования депозитов, ноябрь 2014 года.*

В связи с этим предполагается не распространять страховую защиту на банковские счета (депозиты):

- кредитных организаций;
- профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- организаторов торговли;
- клиринговых организаций;
- микрофинансовых организаций;
- кредитных потребительских кооперативов;
- страховых организаций;
- страховых брокеров;
- обществ взаимного страхования;
- негосударственных пенсионных фондов;
- управляющих компаний инвестиционных фондов (паевых инвестиционных фондов) и негосударственных пенсионных фондов;
- специализированных депозитариев инвестиционных фондов (паевых инвестиционных фондов) и негосударственных пенсионных фондов;
- ломбардов;
- лизинговых компаний.

Учитывая международный опыт и рекомендации МАСД, не представляется целесообразным также страхование размещенных в кредитных организациях средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, средств государственных и других внебюджетных фондов², за исключением средств государственных и муниципальных учреждений социального характера (например, образовательных, медицинских учреждений).

Представляется дискуссионным включение в периметр системы страхования вкладов «средств в расчетах» (переводы без открытия счета, аккредитивы и др.) с учетом аккумулярования на банковских счетах таких денежных средств на сравнительно малый срок.

Включение банковских счетов (вкладов) физических лиц в драгоценных металлах в периметр страховой защиты представляется нецелесообразным ввиду преимущественно инвестиционного характера таких счетов и, как следствие, – использования их инвесторами, способными оценивать определенные риски, связанные с зависимостью доходности по таким счетам (вкладам) от рыночных котировок на металл, размещенный на счетах (во вкладах).

Кроме того, представляется нецелесообразным включение в периметр страхования счетов (депозитов) отдельных юридических лиц, для которых лимит страхового возмещения по общему правилу является несущественным. В связи с этим могут быть рассмотрены два возможных решения по включению в периметр страхования счетов юридических лиц:

- **первый вариант:** включение в периметр страховой защиты только счетов средних предприятий (в дополнение к малым), государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных бюджетных учреждений социального характера (например, образовательных, медицинских учреждений);
- **второй вариант:** включение в периметр страховой защиты всех юридических лиц, кроме юридических лиц – исполнителей (головных исполнителей) государственного оборонного заказа, открывших в уполномоченных банках отдельные счета, и хозяйственных стратегических обществ, за исключением относящихся к малым и средним предприятиям, а также государственных корпораций.

² Счета 401, 402, 403 и 404 Плана счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций, утвержденного Положением Банка России от 27.02.2017 № 579-П «О Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения».

В целях постепенной адаптации банковского сектора к серьезным регулятивным изменениям Банк России рассматривает целесообразность поэтапного реформирования системы страхования вкладов.

На первом этапе страховая защита может быть распространена на денежные средства, размещенные в кредитных организациях отдельными видами социально ориентированных некоммерческих организаций и некоммерческих объединений граждан:

1) некоммерческие организации, действующие в одной из следующих организационно-правовых форм:

- а) садоводческие некоммерческие товарищества;
- б) огороднические некоммерческие товарищества;
- в) товарищества собственников жилья;
- г) гаражные и гаражно-строительные кооперативы;
- д) жилищные и жилищно-строительные кооперативы;
- е) казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации и зарегистрированные в качестве юридического лица;
- ж) общины коренных малочисленных народов Российской Федерации, зарегистрированные в качестве юридического лица;
- з) религиозные организации;

2) некоммерческие организации – исполнители общественно полезных услуг, соответствующие требованиям, установленным Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», сведения о которых содержатся в реестре некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг, ведение которого осуществляется в соответствии с указанным Федеральным законом.

Кроме того, на первом этапе Банк России полагает возможным включение в периметр страхования открываемых в соответствии с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации специальных счетов, на которых размещаются средства фонда капитального ремонта (по факту это взносы физических лиц на капитальный ремонт многоквартирного дома), вне зависимости от того, кто является владельцем специального счета фонда капитального ремонта.

На первом этапе также представляется целесообразным установление повышенного лимита страхового возмещения в размере 10 млн рублей, выплачиваемого вкладчикам – физическим лицам в следующих особых жизненных ситуациях:

- 1) продажа жилого помещения и (или) земельного участка (части земельного участка), на котором расположен жилой дом (часть жилого дома), садовый дом (часть садового дома);
- 2) получение наследства;
- 3) возмещение ущерба, причиненного жизни, здоровью или личному имуществу, получение социальных выплат и пособий;
- 4) исполнение решения суда;
- 5) получение грантов в форме субсидий;
- 6) получение денежных средств от благотворительных организаций путем сбора пожертвований или иных добровольных адресных перечислений для лечения тяжелых заболеваний вкладчика либо его близких родственников;
- 7) расходы в связи с тяжелым заболеванием вкладчика или члена его семьи.

При этом право вкладчика – физического лица на получение страхового возмещения в повышенном размере по указанным основаниям будет сохраняться только в течение трех месяцев со дня зачисления соответствующих денежных средств на счет вкладчика.

По предварительным оценкам государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», трансформации механизма формирования фонда обязательного страхования вкладов в связи с указанными изменениями не потребуется.

На следующем этапе Банк России рассматривает возможность включения в периметр системы страхования вкладов других юридических лиц и с учетом необходимости обеспечения

последовательного регулирования – возможность включения также денежных средств, размещенных на счетах нотариусов, адвокатов и иных лиц, счета которых открыты для ведения профессиональной деятельности.

Вопросы для обсуждения:

- 1. На какие юридические лица, по вашему мнению, необходимо распространить систему страхования вкладов на первом этапе?*
- 2. Полагаете ли вы целесообразным исключение счетов крупных компаний и корпораций из периметра системы страхования вкладов?*
- 3. По какому признаку, по вашему мнению, могут быть определены компании и корпорации, которые ввиду незначительности для них суммы страховой защиты в общем размере могут исключаться из периметра системы страхования вкладов? Какой из двух предложенных в настоящем докладе вариантов невключения в периметр страхования счетов (депозитов) отдельных юридических лиц вы поддерживаете?*
- 4. Считаете ли вы целесообразной страховую защиту «средств в расчетах» (переводы без открытия счета, аккредитивы и др.)? Если да, почему?*
- 5. Поддерживаете ли вы включение в периметр страхования счетов физических лиц, открытых по договору банковского счета (вклада) в драгоценных металлах? Обоснуйте свой ответ.*
- 6. Что вы предполагаете возможным к включению в «особые жизненные ситуации» применительно к выплате повышенного страхового возмещения?*
- 7. Считаете ли вы целесообразным при введении повышенного страхового возмещения в особых жизненных ситуациях установление периода (три месяца) страхования остатков на счетах вкладчиков – физических лиц, возникших в результате особых ситуаций в их жизни? Если нет, почему? Является ли достаточным предусматриваемый трехмесячный период для всех перечисленных случаев?*

1.2. Участие кредитных организаций в системе страхования вкладов

С учетом включения в систему страхования вкладов счетов и депозитов всех юридических лиц (второй этап реформы) участие в ней должно быть обязательным для всех кредитных организаций, привлекающих денежные средства застрахованных категорий вкладчиков. При этом включение в систему страхования вкладов специализированных небанковских кредитных организаций, таких как центральный депозитарий и центральный контрагент, представляется нецелесообразным.

В связи с этим потребуется доработать нормы Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» (далее – Закон № 177-ФЗ) в части определения обязанности участия в системе страхования вкладов кредитных организаций, имеющих в настоящее время лицензию Банка России, предоставляющую право работы только с денежными средствами юридических лиц.

Предполагается, что на новых участников системы страхования вкладов будут распространены все существующие для банков – участников системы страхования вкладов обязательные требования к участию в системе страхования вкладов, установленные Законом № 177-ФЗ (с учетом специфики деятельности включаемых в систему страхования вкладов небанковских кредитных организаций).

Потребуется также совершенствование нормативного регулирования в части установления последствий несоблюдения кредитными организациями требований системы страхования вкладов. Например, необходимо будет проработать механизм введения запрета на привлече-

ние кредитной организацией денежных средств вкладчиков и на открытие и ведение их банковских счетов, которые подлежат страхованию, с учетом включения в периметр страхования кредитных организаций, имеющих лицензию, предоставляющую право работы только с юридическими лицами.

В связи с этим целесообразно проработать механизм применения двух отдельных запретов:

а) запрета на привлечение кредитной организацией денежных средств физических лиц с направлением Банком России требования о ее ходатайстве о прекращении права на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и на открытие и ведение банковских счетов физических лиц;

б) запрета на привлечение кредитной организацией денежных средств юридических и физических лиц.

Применение указанных запретов, по мнению Банка России, целесообразно осуществлять в установленных случаях в рамках реализации Банком России полномочий, предусмотренных статьей 74 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Вопросы для обсуждения:

- 1. Поддерживаете ли вы распространение системы страхования вкладов на все кредитные организации? Если нет, почему?*
- 2. Согласны ли вы с необходимостью перехода на применение системы запретов в отношении банка – участника системы страхования вкладов в зависимости от степени его финансовой устойчивости?*

2. ЛИМИТ СТРАХОВОГО ВОЗМЕЩЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОРАЗМЕРНОЙ НАГРУЗКИ НА БАНКИ

2.1. Лимит страхового возмещения

На банковских счетах юридических лиц аккумулируется значительный объем денежных средств. Вместе с тем, согласно проведенному Банком России опросу кредитных организаций, на начало 2019 года остатки денежных средств на банковских счетах 88% (1192 тыс. единиц) юридических лиц не превышали 1,4 млн рублей. В связи с этим как для юридических, так и для физических лиц может быть установлен лимит страхового возмещения, в общем случае не превышающий 1,4 млн рублей.

Следует отметить, что сохранение единого лимита возмещения по вкладам различных субъектов страхования снижает мотивацию к «дроблению» вкладов между такими субъектами.

Вместе с тем, принимая во внимание высокую социальную значимость, правовую природу денежных средств, цели их накопления на специальных счетах фонда капитального ремонта, представляется оправданным установить выплату страхового возмещения владельцам специальных счетов фонда капитального ремонта отдельно от возмещения, выплачиваемого по иным счетам, в размере до 10 млн рублей.

Согласно проведенному Банком России опросу кредитных организаций, на 01.05.2019 на 96,7% общего числа специальных счетов, открытых товариществами собственников жилья, жилищными кооперативами, региональными операторами и управляющими организациями, остатки денежных средств не превышают 10 млн рублей.

2.2. Расчетная база для страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов и страховые взносы, подлежащие уплате в фонд обязательного страхования вкладов

В настоящее время расчетная база для исчисления страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов определяется как среднее арифметическое за расчетный период ежедневных балансовых остатков на счетах по учету застрахованных вкладов физических лиц, индивидуальных предпринимателей, малых предприятий. При включении в периметр страхования счетов и депозитов юридических лиц остатки на таких счетах также будут учитываться при определении расчетной базы.

При определении подходов к формированию расчетной базы и исчислению страховых взносов при включении в периметр системы страхования вкладов денежных средств юридических лиц представляется целесообразным исходить из сохранения совокупной текущей нагрузки на банки, связанной с уплатой ими страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов, поскольку значительное увеличение размера отчислений кредитных организаций в фонд обязательного страхования вкладов может повлиять на их финансовую устойчивость.

Страховые взносы кредитных организаций – участников системы страхования вкладов за I квартал 2019 года оценивались в 46,6 млрд рублей.

Исходя из этого показателя рассматриваются два возможных варианта определения сумм страховых взносов, подлежащих уплате в фонд обязательного страхования вкладов.

Вариант 1 предусматривает установление единой базовой ставки в размере 0,10% и единой расчетной базы, включающей денежные средства на счетах юридических лиц и физических лиц, при сохранении расчетного уровня отчислений страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов по большинству банков.

Вариант 2 предусматривает установление разных базовых ставок в зависимости от субъекта страхования (физические лица – 0,15% и юридические лица – 0,02%) и, соответственно, двух расчетных баз (включающих денежные средства на счетах физических и юридических лиц соответственно) при сохранении расчетного уровня отчислений в фонд обязательного страхования вкладов преимущественно на текущем уровне.

Данные варианты просты в администрировании, однако их применение может повлечь для отдельных кредитных организаций, имеющих значительную долю средств юридических лиц, в том числе крупных компаний, в пассивах, увеличение финансовой нагрузки.

Смягчить финансовую нагрузку на такие кредитные организации позволит исключение из периметра системы страхования счетов юридических лиц, для которых страховое возмещение 1,4 млн рублей является незначительным.

Следует отметить, что использование варианта 2 может способствовать манипулированию отдельными кредитными организациями пассивами в целях снижения размеров ежеквартальных отчислений в фонд обязательного страхования вкладов.

Потребуется также уточнение механизма применения дополнительной (повышенной дополнительной) ставки в случаях превышения кредитной организацией определенного Банком России базового уровня доходности вкладов и/или на основе анализа финансового положения кредитной организации.

Принимая во внимание, что договор банковского вклада (депозита) между банком и юридическим лицом не является публичным, к счетам и депозитам юридических лиц, по мнению Банка России, не должны применяться дополнительные и повышенные дополнительные ставки страховых взносов по критерию доходности таких вкладов.

В то же время применение повышенной дополнительной ставки страховых взносов в связи с неудовлетворительным финансовым положением кредитной организации должно быть сохранено.

При этом в целях недопущения усугубления и без того неустойчивого финансового положения кредитной организации, по мнению Банка России, целесообразно установить дифференцированную шкалу дополнительных ставок страховых взносов в зависимости от оценки финансовой устойчивости банка, определив для банков, в деятельности которых выявлены отдельные недостатки, не связанные с угрозой интересам их кредиторов и вкладчиков, более низкий уровень повышенной дополнительной ставки, а также снизить текущий уровень повышенной дополнительной ставки страховых взносов.

Вопросы для обсуждения:

- 1. Какой из рассматриваемых вариантов исчисления страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов представляется предпочтительным и почему?*
- 2. Полагаете ли вы целесообразным установление дифференцированной шкалы повышенной дополнительной ставки страховых взносов в зависимости от оценки финансовой устойчивости банка?*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация изложенных в настоящем докладе мероприятий, по мнению Банка России, позволит:

- повысить стабильность российской банковской системы;
- повысить уровень защищенности кредиторов и вкладчиков в случае банкротства кредитных организаций;
- снизить социальную напряженность, связанную с потерями средств предприятиями в случае банкротства кредитных организаций;
- создать дополнительные условия для поддержки бизнеса и его стимулирования к дальнейшему выходу из тени;
- привлечь в экономику Российской Федерации дополнительные инвестиционные ресурсы;
- повысить общий уровень страхового покрытия депозитов до стандартов, соответствующих наиболее развитым системам страхования депозитов в мире.