

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.В. Верников

**ГАРАНТИРОВАНИЕ БАНКОВСКИХ ВКЛАДОВ
В РОССИИ: НЕЦЕЛЕВОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ИНСТИТУТА ИЛИ ЕГО ЗАХВАТ?**

Препринт WP1/2018/01
Серия WP1
Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2018

УДК 330.142.22
ББК 65.011
В35

Редактор серии WP1
«Институциональные проблемы российской экономики»
А.А. Яковлев

В35 Верников, А.В.

Гарантирование банковских вкладов в России: нецелевое использование института или его захват? [Текст] : препринт WP1/2018/01 / А. В. Верников ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (1 Мб). – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. – (Серия WP1 Институциональные проблемы российской экономики). – 28 с.

В статье изучаются возможные причины того, почему импортированный в Россию институт гарантирования частных банковских вкладов вызвал негативные эффекты и высокие общественные издержки. Рассматриваются две гипотезы: использование института не по его изначальному целевому назначению, а также захват института заинтересованными лицами. Автор считает, что первичным было нецелевое использование института для регулирования конкурентных отношений между банками, причём большую роль сыграла последовательность шагов, когда гарантия возвратности вкладов была введена до наведения порядка в банковском секторе.

УДК 330.142.22
ББК 65.011

Ключевые слова: импорт институтов; трансплантация институтов; банки; Россия; страхование вкладов; нецелевое использование институтов; патернализм; институциональная ловушка

Классификация JEL: E65, G21, G28, P34

Верников Андрей Владимирович – ведущий научный сотрудник Института экономики РАН;
E-mail: vernikov@inecon.ru

Исследование проведено в рамках госзадания ИЭ РАН на 2018 г., тема «Феномен мезоуровня в экономическом анализе: новые теории и их практическое применение».

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Верников А.В., 2018
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2018

Содержание

Введение	3
1. Гарантирование вкладов в России: основные результаты; признаки дисфункции	6
2. Нецелевое применение института или его захват?	14
2.1. Нецелевое применение института	14
2.2. Захват института	18
Заключение	20
Источники	22
Приложение	25

Введение

Цель данного препринта – рассмотреть проблемы, возникающие при импорте в Россию иностранного института, на конкретном примере государственного гарантирования банковских вкладов¹.

Институт гарантирования частных вкладов возник ещё в XIX в. в США; там же в 1933 г. появилась первая в мире формальная система гарантирования. Если вынести за скобки ритуальные для политиков всех стран декларации о защите простых людей (в данном случае мелких вкладчиков), то гарантирование вкладов призвано предотвратить или прекратить панику и «набеги» вкладчиков на свои банки с массовым одномоментным изъятием средств. По сути, оно помогает банкам управлять своим риском ликвидности. Дело в том, что любому банку потенциально грозит «набег» со стороны вкладчиков, вызванный не объективными причинами (плохим финансовым положением банка), а паникой и стадным инстинктом. Банковские крахи сопряжены с высокими общественными издержками, поэтому общество предпочитает обезопасить банки от угрозы «набегов» [Merton, 1977; Bryant, 1980; Diamond, Dybvig, 1983; Keely, 1990; Calomiris, 1999; Allen et al., 2015]. Институт гарантирования вкладов в какой-то мере уравнивает институты рыночной экономики. Вклады находятся в частных банках (государственных банков в США нет), однако государство создаёт контур безопасности для вкладчиков и банков, потому что заботится о макростабильности и, следовательно, о ликвидности акторов на микроуровне, а заодно защищает самых мелких вкладчиков.

Формальное гарантирование банковских вкладов населения появилось в России лишь в конце 2003 г., а до того государственная гарантия по вкладам граждан в Сбербанке была имплицитной (неявной), причём этот неформальный институт успешно выполнял свою роль [Авдашева, Яковлев, 1998]. Ввиду своей патерналистской и протекционистской направленности институт формального гарантирования вкладов является одним из немногочисленных исключений на общем фоне позаимствованных Россией из-за рубежа в 1990-е годы институтов зарубежного происхождения: подавляющее большинство из них были направлены на становление и поддержание рыночных отношений, которые шли на смену российской централизованной экономике перераспределительного типа.

При введении нового для страны экономического института может возникнуть эффект его блокировки [Норт, 1997]. Импорт институтов в Россию сопровождался непредвиденными эффектами: новые институты пытались исполь-

¹ Автор благодарит А.Е. Абрамова, Д.Х. Ибрагимову, О.Е. Кузину, П.А. Медведева, Г.И. Пеникаса и А.А. Яковлева, а также других участников конференций в НИУ «Высшая школа экономики» и Казанском инновационном университете и семинара в Институте анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, где обсуждалась данная статья. Все оценки и суждения отражают лишь точку зрения автора как исследователя и могут отличаться от позиции непосредственных участников процесса создания в России системы страхования вкладов.

зовать не по прямому назначению, манипулировать ими, захватить и подчинить групповым интересам; сами институты могли мутировать [Радыгин, Симачев, 2005; Полищук, 2008; Верников, 2009; Guseva, 2014]. Как и в других странах с развивающимися рынками, гарантирование вкладов возникло в России не эволюционно и не органично, а в результате демонстрационного эффекта и под влиянием рекомендаций извне. Введение гарантий по банковским вкладам сопровождалось различными эффектами негативного характера: банкротством кредитных учреждений, огромными выплатами вкладчикам рухнувших банков, расходом общественных средств, криминализацией банковского бизнеса.

Здесь важно оговориться, что даже в своём нормальном, штатном режиме работы гарантирование вкладов создаёт “moral hazard”², т.е. поощряет недобросовестное и безответственное поведение граждан и финансовых учреждений, и зарубежные теоретики давно предупреждали об этом [Diamond, Dybvig, 1983]. “Moral hazard” повышает риски банков и системы в целом и вероятность краха отдельных банков и наступления финансового кризиса. Во-первых, частные вкладчики, чьи вклады гарантированы или застрахованы, перестают интересоваться финансовым состоянием и деятельностью своих банков. Это подрывает рыночную дисциплину, т.е. готовность и способность вкладчиков «наказывать» рискованные банки оттоком вкладов [Martínez-Pería, Schmukler, 2001], поощряет иждивенчество и безответственность. Во-вторых, сами банки в условиях страхования вкладов развивают склонность к чересчур агрессивному поведению и выбору более рискованных, т.е. менее надёжных, проектов, в которые вкладываются полученные от вкладчиков ресурсы [Keely, 1990; Cull et al., 2005; Hogan, Johnson, 2016]. Из-за наличия гарантий банки теперь меньше опасаются оттока вкладчиков, которые могут узнать об их рискованных операциях. Кроме того, банки вынуждены рисковать из-за необходимости выплаты повышенной процентной ставки своим вкладчикам, ведь в результате страхования вкладов конкуренция между банками смещается почти полностью в ценовую область, тогда как качественные различия между банками девальвируются.

Связь между страхованием вкладов и распространением недобросовестного безответственного поведения банков и вкладчиков подтверждается и в большинстве эмпирических исследований [Martínez-Pería, Schmukler, 2001; Demirgüç-Kunt, Kane, 2002; Demirgüç-Kunt, Detragiache, 2002; Demirgüç-Kunt, Huizinga, 2004; Laeven, 2004; Ioannidou, de Dreu, 2006; Ioannidou, Penas, 2010; Anginer et al., 2014], в том числе на материале России [Пересецкий, 2007, 2008; Cámara, Montes-Negret, 2006; Семёнова, 2008; Ungan et al., 2008; Кротов, 2009;

² Я вижу смысл ключевого английского термина “moral hazard” в поощрении недобросовестного и безответственного поведения, выходящего за рамки разумной осторожности и морально-этических норм. В русскоязычной литературе получил распространение неадекватный вариант перевода – «моральный риск», однако риск (т.е. вероятность наступления неблагоприятного события) здесь совершенно ни при чём.

Karas et al., 2010; *Chernykh, Cole*, 2011; *Karas et al.*, 2013]. Меня интересуют возможные причины негативных эффектов от гарантирования вкладов, выходящих за рамки уже освещённого в литературе эффекта “moral hazard”. Среди них – нецелевое использование нового института и его «захват» заинтересованными лицами.

Раздел 1 содержит выборочную фактологию российского гарантирования вкладов, включая признаки дисфункции данного института. В качестве возможных причин рассматриваются нецелевое применение института гарантирования вкладов и захват этого института заинтересованными сторонами (соответственно, подразделы 2.1 и 2.2 раздела 2). Заключение подводит итоги исследования.

1. Гарантирование вкладов в России: основные результаты, признаки дисфункции

В середине 1990-х годов, когда небольшая группа политиков и экспертов предприняла первую попытку создать в России ССВ, наиболее чувствительными темами для широких слоёв населения были: потеря рублёвых сбережений из-за инфляции, быстрое обесценение национальной валюты и деятельность мошеннических небанковских организаций типа финансовых «пирамид». Решению какой-либо из этих проблем формальная система защиты банковских вкладов помочь не могла. Вклады населения в частных банках были невелики и социальную напряжённость не создавали. Поэтому массовой народной поддержки у нового института поначалу не было.

Насколько можно судить³, проект гарантирования вкладов получил поддержку со стороны руководства банковских ассоциаций, представителей зарубежных центральных банков, правительств и международных организаций. В зависимости от ситуации варьировалась позиция публичных политиков вплоть до самого высокого уровня, а также руководителей Банка России, Минфина России, аппарата правительства, администрации президента и других организаций и ведомств. Что же касается банков, то руководство подавляющего большинства частных банков – как «олигархических», так и банков второго-третьего эшелона – выступало против этой идеи, потому что не желало вносить свои средства в систему гарантирования. Это парадокс, поскольку именно частные банки потенциально были основными бенефициарами гарантий по вкладам. Ни Сбербанку, ни дочерним иностранным банкам новый институт не был нужен, они и без него пользовались доверием клиентов. Но если это так, то остаётся открытым вопрос о реальных материальных интересах стейкхолдеров при создании ССВ, если не

³ Здесь и далее, если не указан иной источник, мои представления о введении гарантирования вкладов в России опираются на документы, материалы, интервью, мемуары участников, собранные в книге [Кротов, 2009].

считать идеалистической мотивации, а также стремления создать для себя новую сферу деятельности и новое учреждение [Яковлев, 2003].

Перед введением ССВ российские условия существенно отличались от тех, которые были в развитых странах Запада и в европейских странах с переходной экономикой (табл. 1).

Таблица 1. Сравнение условий перед введением гарантирования вкладов

	США (1933) и др.	Центральная Европа*	Россия
Смена социально-экономической системы	Нет	Да	Да
Высокие темпы инфляции	Нет	Да	Да
Замещение национальной валюты иностранной	Нет	Да	Да
Значительная часть сбережений хранится в банках	Да	Да	Нет
Доверие к банкам	Да (?)	Да	Нет
Банки с государственным участием	Нет	Да → Нет	Да
Лёгкость создания новых банков	Нет	Нет	Да

* Год введения ССВ: Венгрия (1993), Польша (1995), Словакия (1996), Словения (2010), Чехия (1994).

В России, как и в странах Центральной Европы, в 1990-е годы происходила смена типа экономического устройства; им тоже была свойственна финансовая нестабильность и долларизация экономики. И тут и там ещё оставались государственные банки, но в центральной Европе их судьба была предрешена: они подлежали радикальной приватизации, преимущественно в пользу иностранных профильных инвесторов. К настоящему времени доля госсектора, как правило, не превышает 10–20% [Raiffeisen Research, 2018].

Ключевое отличие России заключалось в том, что вклады находились в основном в банке с государственным участием и уже были имплицитно гарантированы государством. Это сразу ломает логику гарантирования, согласно которой вклады находятся в частных банках, а государство своими гарантиями подстраховывает и создаёт дополнительный контур безопасности – safety net – для банков и вкладчиков. Поначалу существовала иллюзия, что Россия идёт по пути стран Центральной Европы и повторяет их опыт, включая избавление от собственных банков и их раздачу иностранным инвесторам. Однако к 2003 г.,

когда был принят Федеральный закон № 177 «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», стала очевидной тенденция к восстановлению в России государственного сектора, системообразующая роль Сбербанка и стабилизация позиций иностранных дочерних банков.

Анализ международного опыта предостерегает против подталкивания к созданию формальной системы гарантирования вкладов там, где ещё присутствует слабость информационной и регуляторной среды. Формальное страхование вкладов должно сочетаться с неформальным страхованием, хорошо отлаженными процедурами банкротства банков, банковским регулированием и надзором, выполнением роли кредитора последней инстанции центральным банком, внешним и внутренним аудитом [García, 2000; Demirgüç-Kunt, Kane, 2002; Cull et al., 2005; Cámara, Montes-Negret, 2006]. В России это условие не было выполнено в полной мере, особенно в плане своевременного и эффективного вывода с рынка неподходящих участников. Хотя закон о несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций был принят немного раньше, но механизм разрешения – а главное, предупреждения – банковских крахов реально заработал лишь после 2013 г. и продолжает отлаживаться. На момент же введения ССВ в стране действовало 1277 банков, ещё несколько сотен находились в стадии ликвидации, и у регулятора не хватало ресурсов на качественный анализ и мониторинг каждого из них. Этим Россия отличается от Центральной Европы: при общей либерализации финансового посредничества там избежали вакханалии в плане возникновения огромного числа плохо регулируемых банков неизвестного качества (табл. 2).

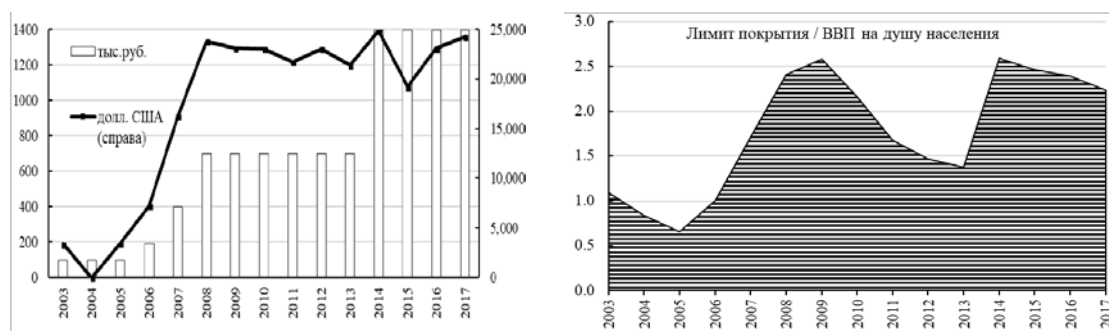
Таблица 2. Число банков, на конец года

Страна, год	Число банков	На 1 млн жителей
Венгрия (2001)	38	3,8
Польша (2001)	71	1,9
Россия (2003)	1 277	8,9
Словакия (2001)	21	3,9
Словения (2001)	21	10,5
Чехия (2001)	38	3,7

Источники: Банк России, Raiffeisen Research.

С 2005 г. ССВ фактически действует в масштабе всего банковского сектора. По основным параметрам она сходна с действующими в развивающихся и постсоциалистических странах [Demirgüç-Kunt et al., 2015, pp. 162–169]. В стране одна система страхования вкладов (а не несколько), она эксплицитная (а не имплицитная) и администрируется государством через юридически независимое учреждение – АСВ; членство в ней обязательно для всех принимающих частные вклады банков; она заранее фондируется государством совместно с банками; автоматически получает пополнение от Банка России при нехватке средств; лимит страхования относится ко всем вкладам вкладчика в данном банке.

Количественный анализ российской ССВ приведён в табл. П1, где собраны данные из годовых отчётов АСВ, публикаций Росстата и Банка России и самостоятельно рассчитан ряд показателей. В упрощённом виде щедрость системы страхования и защищённость вкладчиков выражается через соотношение максимального размера страхового возмещения с годовым ВВП на душу населения. В России он пока ниже, чем в типологически близких странах⁴ (рис. 1).

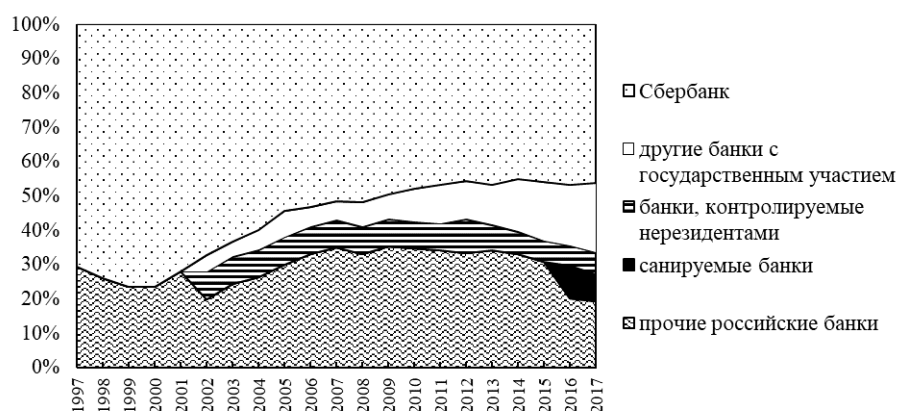


Источники: Росстат, Банк России.

Рис. 1. Максимальный размер страхового возмещения

ССВ привлекла вкладчиков и вклады в частные банки, в том числе мелкие и региональные [Chernykh, Cole, 2011]. После введения страхования вкладов удельный вес частных банковских учреждений рос и достиг пика (35%) к началу 2008 г., тогда как доля Сбербанка сокращалась (рис. 2).

⁴ Членство стран Центральной Европы в Евросоюзе объясняет высокий лимит страхового возмещения – 100 тыс. евро или эквивалент в местной валюте, что значительно превышает средний размер сбережений и доходов населения.



* До 2009 г. – доля Сбербанка по данным Сбербанка и Банка России; остальные доли – оценка автора.

Источники: [Отчёт о развитии банковского сектора, 2018, с. 18], Банк России, расчёты автора.

Рис. 2. Структура российского рынка депозитов физических лиц

После очередного финансового кризиса 2008–2009 гг. тенденция сменилась, и частные банки стали постепенно уступать свою долю рынка. Суммарная доля банков с государственным участием, наоборот, растёт, причём за счёт прочих банков этой категории, а не Сбербанка. Надо иметь в виду, что из 27,3% доли частных банков к началу 2018 г. 8% приходится на санируемые банки [Отчёт о развитии банковского сектора, 2018, с. 18], причём некоторые из них санируются государством через ФКБС или АСВ. Поэтому фактическая доля подконтрольных государству банков на рынке частных вкладов на самом деле на несколько процентных пунктов выше, чем приводит Банк России (64,5%), а доля самостоятельных частных банков вряд ли превышает 20%.

В отсутствие гарантирования вкладов она сейчас была бы ещё ниже. Отношение людей к частным банкам мало изменилось, и вклад в частном коммерческом банке не рассматривается как надёжное вложение средств [Ибрагимова, 2015]. Банк России считает, что продолжающийся приток в банки сбережений домашних хозяйств свидетельствует о сохранении доверия населения к банкам [Годовой отчёт Банка России, с. 60], но статистические данные можно интерпретировать и по-другому. В России государство способно воспроизводить институт доверия для частных вкладчиков через исполнение своей роли собственника отдельных учреждений и регулятора всей системы [Spicer, Okhmatovskiy, 2015]. Не банк, а государство является на самом деле объектом доверия вкладчиков при обращении в коммерческий банк, участвующий в государственной системе гарантирования вкладов. Отрицательная разница между положительными и отри-

цательными ответами на вопрос о доверии к частным банкам не мешала людям размещать в них свои депозиты [Ibragimova et al., 2015], и ключ к пониманию этого эффекта состоит в гарантиях по вкладам.

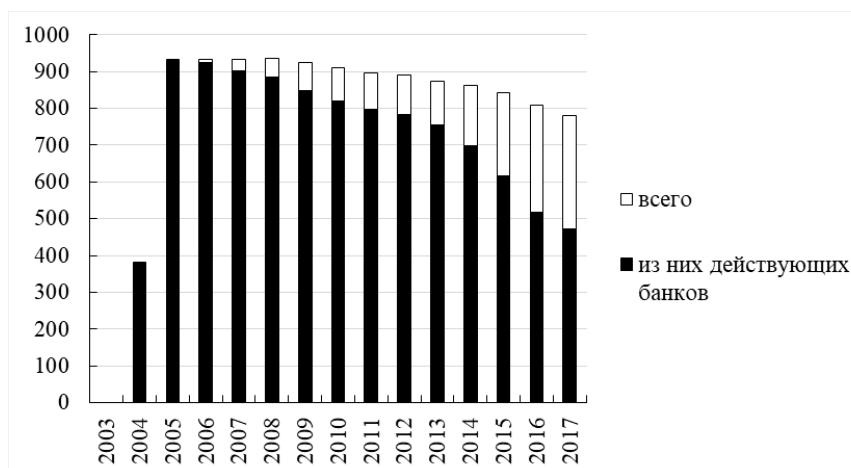
ССВ эволюционирует в сторону повышения ответственности государства и защищённости клиентов банков. Максимальный размер страхового возмещения корректировался в сторону увеличения уже четыре раза (рост в номинальном выражении в 14 раз, со 100 тыс. руб. до 1 млн 400 тыс. руб.). За 2007–2017 гг. доля потенциальных выплат по гарантии в совокупном объёме застрахованных вкладов выросла с 25% до 69% (расчёт автора по данным АСВ). Политики и лоббистские структуры инициируют обсуждение распространения гарантий на всё новые виды банковских обязательств⁵ (а порой и активов) и типы финансовых учреждений (страховые компании и др.).

В первые годы после введения ССВ в России и особенно до финансового кризиса 2008 г. оценки эффекта ССВ в отношении рыночной дисциплины были оптимистичными [Семёнова, 2008; Ungan et al., 2008; Пересецкий, 2007, 2008]. И частные вкладчики, и юридические лица продолжали использовать количественный механизм дисциплинирования банков, т.е. вклады перетекали от слабых банков к более сильным. По мере накопления опыта тональность эмпирических исследований о российском рынке частных вкладов становилась более критической, так как множились эмпирические свидетельства слабости рыночной дисциплины. После введения гарантирования вкладов выросли финансовые и операционные риски, принимаемые на себя российскими банками [Chernykh, Cole, 2011].

Эмпирические исследования показали, что ССВ в сочетании с санацией проблемных банков изменила поведение вкладчиков, которые теперь в меньшей степени склонны поддаваться панике при появлении негативной информации о банке. Вкладчики вообще перестали интересоваться финансовым состоянием банка, которому они доверяют свои сбережения. В 2013 г. А. Карась, У. Пайл и К. Схоорс исследовали с помощью эконометрического метода difference-in-difference прямое влияние страхования вкладов на рыночную дисциплину в России и выяснили, что интерес частных вкладчиков к величине собственных средств (капитала) российских банков заметно ослабел после введения ССВ. Даже во время кризиса сохранился этот эффект, названный авторами “numbing”, т.е. обезболивающий или отупляющий [Karas et al., 2013].

ССВ отнюдь не устранила волатильность и нестабильность банковского сектора. В 2000–2005 гг. в ССВ вступило примерно $\frac{3}{4}$ российских коммерческих банков. С тех пор число участников системы сокращается в результате действий регулятора. К началу 2018 г. из 517 действующих банков 468 были членами ССВ, а ещё несколько сотен банков находились в процессе ликвидации, были лишены лицензии либо права принимать депозиты населения (рис. 3).

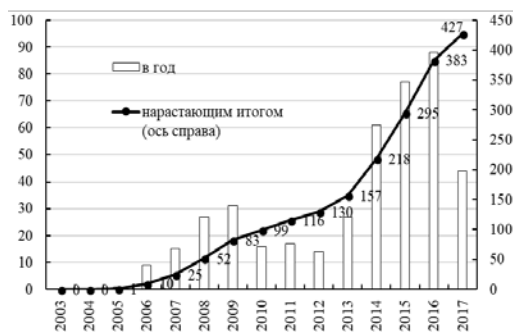
⁵ Страхование постепенно распространилось на вклады индивидуальных предпринимателей, средства на эскроу-счетах для покупки недвижимости, депозитные сертификаты.



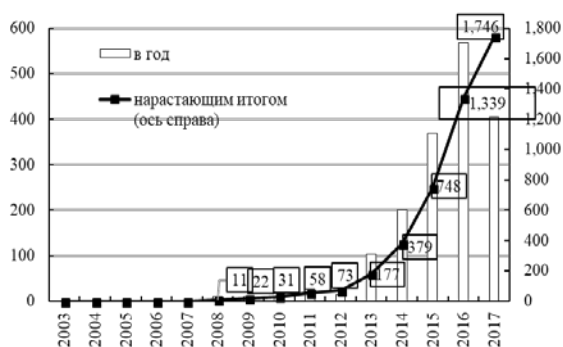
Источник: [Годовой отчёт Государственной корпорации] – за соответствующие годы.

Рис. 3. Число банков – участников системы страхования вкладов

Дополнительный ресурс, полученный благодаря страхованию вкладов заведомо слабыми игроками, лишь отсрочил их уход с рынка. Начиная с 2008 г. количество страховых случаев быстро росло. Пик пришёлся на 2014–2016 гг., когда конъюнктура рынка ухудшилась, а Банк России активно занялся оздоровлением финансовой системы. На 1012 банков, принятых в ССВ за все годы, пришлось 424 страховых случая, т.е. обанкротились или лишились лицензий свыше 40% от общего числа участников (рис. 4).



(а) Число страховых случаев



(б) Объём выплаченных вкладчикам страховых возмещений

Источник: [Годовой отчёт Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» за 2017 год].

Рис. 4. Число страховых случаев по гарантированию вкладов и объём выплаченных возмещений

Всего АСВ потратило на выплаты вкладчикам 1 746 млрд руб. Какую долю этих средств удастся вернуть – неизвестно, потому что финансовое состояние банкротящихся банков ухудшилось. По данным АСВ, оно занималось ликвидацией 321 банка, у которых балансовая стоимость активов достигала 3,78 трлн руб., а оценочная – лишь 0,44 трлн руб. (на 88% меньше). Такой размер «дыры» в банковских активах объясняется ростом масштабов их выведения, обогатившего отдельных инсайдеров этих банков.

Предоставив вкладчикам сочетание надёжности и доходности по их депозитам в коммерческих банках, ССВ замедлила развитие других видов финансового посредничества и сегментов финансового рынка. Например, депозитные сертификаты, вопреки оптимистичным ожиданиям, не получили широкого распространения из-за того, что не были гарантированы государством. Инвестору нет смысла рисковать на финансовом рынке, если аналогичную доходность реально получить в банке под гарантию АСВ. На кредитные организации приходится 92,6% всех активов финансовых учреждений страны, тогда как на всех остальных участников финансового рынка – лишь 7,4% [Годовой отчёт Банка России, 2018, с. 59]. Это не уникальная черта России, и такой эффект от действия ССВ проявился в различных странах мира [Bergbrant *et al.*, 2016].

Ещё один негативный результат – это финансовая несостоятельность самой ССВ. К концу 2017 г. число обратившихся за получением возмещения вкладчиков превысило 3,7 млн, а общая сумма выплаченных возмещений составила 1 трлн 746 млрд руб. (табл. П1). Вряд ли кто-то предполагал такие масштабы потерь. Случившиеся один за другим несколько страховых случаев с крупными банками истощили ресурсы, внесённые банками в виде страховых взносов, что вынудило обратиться к государству за чрезвычайным финансированием. По состоянию на конец 2017 г. долгосрочная задолженность АСВ перед Банком России по линии страхования вкладов составила 821 млрд руб.

Средняя «цена» одного страхового случая (объём страховых выплат) с каждым годом росла: если в 2008 г. один страховой случай обошёлся АСВ в среднем в 0,4 млрд руб., то в 2017 г. – уже в 10 млрд руб. (рассчитано по: [Годовой отчёт Государственной корпорации, 2018]).

Страхование вкладов до проведения «чистки» банковского сектора дало жизнь целой отрасли преступного бизнеса по выводу и присвоению средств вкладчиков. Увеличилась доля преднамеренных и криминальных банкротств банков в общем числе банкротств. Появились новые явления: дробление вклада на мелкие суммы для получения компенсации постфактум; фиктивные вклады, масса которых формируется после наступления страхового случая; не поставленные в банке на балансовый учёт вкладов; перевод вкладов от юридических лиц к физическим, и т.д. Во многих случаях активы, фондированные ресурсами населения, выводились из банка непосредственно перед крахом и отзывом лицензии.

Аномально высокий (по сравнению с «нормальным») уровень общественных издержек может указывать на дисфункцию породившего их института.

2. Нецелевое применение института или его захват?

Как отмечалось во Введении, институт гарантирования вкладов обычно генерирует негативные эффекты типа “*moral hazard*” даже в своём вполне штатном режиме работы. Однако причина дисфункции института может заключаться как в нём самом, так и в способе его применения. В постсоциалистических странах один и тот же институт приносил противоположные результаты в зависимости от того, когда и как он внедрялся [Woodruff, 2004]. Рассмотрим на примере гарантирования вкладов два варианта: применение нового импортного института не по назначению и его захват заинтересованными группами экономических агентов.

2.1. Нецелевое применение института

Новый институт слабо защищён от использования не по назначению [Полещук, 2008]. Целевым или нормативным я предлагаю считать использование института, предусмотренное его создателями. В случае гарантирования вкладов — это предупреждение и прекращение банковской паники и «набега» вкладчиков на свои банки. Применение данного института в любых иных целях, пусть даже продиктованных обстановкой или национальными особенностями, является нецелевым. Нецелевое применение может быть весьма действенным и эффективным, хотя опять-таки изначально ожидалось достижение иного эффекта.

Идентифицировать нецелевое применение института позволяет сопоставление результатов его фактического применения с целевыми. Такой способ не требует обладания инсайдерской информацией и допускает использование логических и аналитических методов, включая количественные. Однако в случае расхождения между фактическим и целевым применением мы не знаем, было ли нецелевое применение сознательным и преднамеренным, или институт был кем-то захвачен и применён в свою пользу уже после его запуска.

Установить изначальные намерения создателей нового института сложно. Истинная повестка дня действующих лиц может отличаться от целей и задач, которые озвучиваются в публичном пространстве и фиксируются в документах. И всё же анализ их документально зафиксированных высказываний может дать определённое представление о намерениях. При всей ненадёжности прямой речи как источника она помогает интерполировать позицию сторон и выстроить адекватную картину. В ходе девятилетних обсуждений, предшествовавших принятию закона о страховании вкладов в России, участники процесса подали много вербальных сигналов, свидетельствующих об изначальном намерении использовать новый институт как целевым, так и нецелевым образом (табл. 3), во всяком

случае такова моя интерпретация сути дискуссий и направленности аргументации участников.

Таблица 3. Цели создания системы гарантирования частных банковских вкладов

США (1933)	Россия (1994–2003)
1. Декларируется: защита мелкого вкладчика и бизнеса	1. Декларируется: защита мелкого вкладчика
2. Избежание «набегов» вкладчиков на банки и удержание хранящихся там сбережений, т.е. помощь банкам в управлении риском ликвидности	2. Приток сбережений в банки, перевод сбережений из наличной формы в безналичную
—	3. Преодоление недоверия к частным банкам, повышение их конкурентоспособности, разрушение монополии Сбербанка России
—	4. Содействие «расчистке» банковского сектора

Источник: составлено автором на основе различных материалов и документов, включая [Кротов, 2009]. Выводы и суждения являются авторской интерпретацией.

В середине 1990-х годов, когда началось обсуждение нового института, хрестоматийная задача удержания вкладов в банках была для России не столь актуальной. Оставшиеся после гиперинфляции сбережения уже покинули банки и хранились в наличной форме (чаще всего в форме иностранной валюты), а новые накопления ещё туда не пришли. Гарантирование вкладов уравнивает возможности привлечения средств населения для крупного государственного банка, традиционно пользующегося доверием граждан, и иных участников банковского рынка, к которым такого доверия не испытывают [Горелая, 2015]. Инициаторы российской ССВ указывали, что ключевая задача – обеспечить приток вкладов населения в банки, причём не в любые, а именно в коммерческие банки (это понятие тогда не включало Сбербанк). Если бы задача имела лишь макроэкономическое измерение (привлечь сбережения в банковскую систему), то ССВ была для этого не столь нужна, потому что Сбербанк справлялся с этой задачей раньше и справился бы и далее. Но приток вкладов в Сбербанк мало кого волновал, тем более что членство Сбербанка в ССВ сначала не предусматривалось⁶.

⁶ Для вкладчиков Сбербанка, где к концу 2003 г. хранилось 63% всех депозитов страны, введение ССВ означало, что раньше была гарантия возврата всего вклада, а теперь только в пределах страхового лимита (100 тыс. руб.).

Я усматриваю здесь нецелевое использование института по двум причинам.

Во-первых, страхование вкладов обсуждалось в контексте конкурентных отношений между банками разной формы собственности, т.е. оно должно было обладать селективным действием, обеспечивая ресурсами и укрепляя частные банки за счёт монополиста (Сбербанка)⁷. Такая селективность действия не была изначально заложена в конструкцию института гарантирования вкладов. В западных странах гарантирование вкладов не являлось инструментом развития конкуренции на рынке банковских услуг.

Во-вторых, ввиду ненадёжности многих частных банков с помощью гарантирования вкладов стремились завести ресурсы в эти банки и предотвратить *эффективные* набеги на них, т.е. набеги, вызванные реальными проблемами самих этих банков. В теории же гарантирование вкладов должно предотвращать лишь *неэффективные* набеги на банки, т.е. набеги на хорошие надёжные банки, незаслуженно испытавшие кризис ликвидности из-за стадного поведения вкладчиков.

Была и третья причина. Часть руководства Банка России разделяла неортодоксальную с теоретической точки зрения идею использовать ССВ в качестве инструмента для «расчистки» банковской системы. Предлагалось проводить жёсткий отбор банков в систему защиты вкладов и *«рассматривать укрепление надзора, укрепление банковского сектора и создание системы защиты банковских вкладов как единый взаимодополняющий процесс»* (цит. по: [Кротов, 2009, с. 282–283]). Напомним, что модели американских теоретиков страхования вкладов строились на предположении, что все участники рынка добросовестные и качественные; наличия в системе слабых и заведомо криминальных банков модель равновесия не предусматривает.

Возможность провести по-настоящему жёсткий отбор в ССВ была иллюзорной. Политическая жизнь того периода указывала скорее на слабость федеральной власти и поиск компромиссов с ключевыми центрами силы. Банки уже накопили к тому времени лоббистский потенциал; у них было влияние на людей, занимавших высокие должности в органах власти и силовых структурах. Если центральному банку не удавалось поставить коммерческие банки под регуляторный контроль, убрать с рынка опасных игроков и противостоять влиянию так называемых олигархов, то сложно было рассчитывать на сохранение иммунитета к лоббированию и политическому давлению при решении такого «дорогого» в ценовом выражении вопроса, как членство в ССВ. Так и получилось в реально-

⁷ Как свидетельствует экономический летописец Н.И. Кротов, 18 сентября 2000 г. министр экономического развития и торговли озвучил схему борьбы правительства и ЦБ с монопольным положением Сберегательного банка на рынке частных вкладов и предложил создать конкуренцию Сбербанку через организацию системы гарантирования банковских вкладов граждан [Кротов, 2009, с. 256].

сти. В систему страхования вкладов пришлось принять подавляющее большинство кандидатов, примерно $\frac{3}{4}$ всех банков. Значительную их часть потом пришлось оттуда выводить с большими потерями для общества и вкладчиков.

В пользу моей гипотезы об изначально нецелевом применении гарантирования вкладов свидетельствует и *алгоритм* (последовательность действий) при введении нового института. Основной выбор был таким: сначала укрепление надзора и регулирования и очистка банковского сектора от негодных участников, а потом гарантии по вкладам, или наоборот? Большинство руководителей и специалистов финансово-экономических ведомств поддерживали первый вариант. Во-первых, у регулятора не было иллюзий относительно качества действовавших тогда банков: непосредственно перед введением ССВ руководитель Банка России обмолвился, что скоро половина из них исчезнет. Во-вторых, высказывались опасения (впоследствии полностью подтвердившиеся), что в случае преждевременного введения гарантий государство и сильные банки, включая Сбербанк, будут тратить свои средства на выплаты вкладчикам слабых и недобросовестных учреждений. В-третьих, опыт развитых стран показывает, как банки в течение десятков лет честной работы выстраивают свою репутацию и зарабатывают доверие, а параллельно идёт естественный отбор между банками. В нашей стране эволюционный путь развития в очередной раз был отвергнут. Авторы законопроекта сделали выбор в пользу немедленного введения гарантий, несмотря на сотни ненадёжных банков и общее недоверие людей к банкам. Инициаторы введения ССВ готовы были идти на практически любые компромиссы ради скорейшего принятия федерального закона независимо от конкретных параметров системы.

Сказанное выше вписывается в моё предположение об изначально нецелевом использовании данного института, а именно для укрепления конкурентных позиций большого числа частных банков.

Многие решения, принимавшиеся в России в 1990-е годы, принято списывать на влияние МВФ и других иностранных игроков. В случае ССВ это не совсем так. В общих обзорных работах международные эксперты под эгидой Всемирного банка, МВФ, Базельского комитета и других организаций действительно относили гарантирование вкладов к «передовому опыту» (*best practice*), который заслуживает внедрения. Однако участвовавший в реализации программ для России оперативный состав МВФ и Всемирного банка не поддерживал введение ССВ до тех пор, пока в банковском секторе столько сомнительных участников, а в госбюджете недостаточно ресурсов.

2.2. Захват института

Статистические данные и эмпирические наблюдения указывают на признаки злоупотребления институтом гарантирования со стороны как банков, так и вкладчиков.

Если говорить о *банках*, то параметры системы страхования позволили даже самому слабому или криминальному банку привлекать вклады населения лишь за счёт повышения процентной ставки. Принятый вариант выплат вкладчикам, когда лимит действует в отношении всех вкладов одного вкладчика в одном банке, находится по степени льготности для вкладчика посередине между крайними вариантами – самым протекционистским, когда лимит применяется к каждому вкладу (а их у одного вкладчика может быть сколько угодно в одном банке), и самым жёстким, когда лимит применяется ко всем вкладам одного вкладчика во всех банках страны. Возможность привлекать частые вклады получили около тысячи банков, что обострило ценовую конкуренцию и запустило механизм отрицательной селекции между ними. Как и предсказывалось в теоретических работах, даже ответственные банкиры стали переходить на более рискованные авантюрные модели ведения бизнеса. Многие владельцы банков использовали средства физических лиц для финансирования своего же небанковского бизнеса, серьёзно нарушая нормативы концентрации кредитного портфеля и лимиты кредитования связанных сторон. Потерпев неудачу в своих проектах по объективной или субъективной причине, эти банки закрывали депозитами населения нехватку ликвидных ресурсов, но так и не смогли «отыграться» и вернуться к устойчивой прибыльной работе.

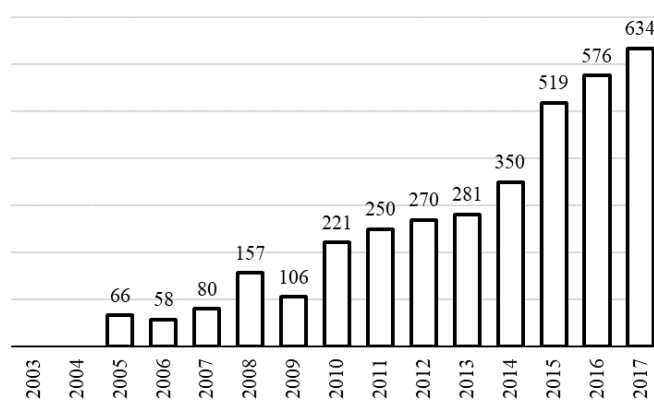
Ещё часть банков преследовали мошеннические цели изначально, планируя хищение привлечённых благодаря государственной гарантии вкладов населения посредством их вывода из банка по различным каналам. Эти банки не собирались возвращать привлекаемые вклады, поэтому могли себе позволить предлагать завышенную процентную ставку, и этого было достаточно. Впоследствии регулятор попытался исправить ситуацию, например, такими мерами, как введение номинального «потолка» процентной ставки по привлекаемым депозитам или дифференцирование размеров страхового взноса по степени риска, принимаемого банком на себя по активным операциям⁸, но было уже поздно.

Проблема вывода активов имела бы совершенно иной масштаб или вообще не стояла бы на повестке, если бы вклады не были гарантированы или хотя бы участников системы было гораздо меньше. Тогда у неустойчивых и терпящих крах банков просто не было бы возможности привлечь средства населения ни под какую процентную ставку. Следовательно, стейкхолдеры некоторых частных банков *захватили институт* гарантирования вкладов и манипулировали им в корыстных целях, присваивая выгоды от действия нового института и социализируя издержки.

Институтом гарантирования манипулируют как банки, так и некоторые

⁸ Сложно сказать, какой эффект принесут дифференцированные взносы в страховой фонд: повышение стоимости участия в ССВ может вынудить банк размещать свои ресурсы в ещё более рискованные активы [Cull et al., 2005].

вкладчики. Они ведут себя оппортунистически: максимизируют свой процентный доход по вкладам, заведомо зная, что банк ненадёжный и может скоро рухнуть, но система страхования потом компенсирует им потери. Поскольку лимит возмещения (1,4 млн руб.) значительно выше медианной величины сберегательного вклада в стране, то преимуществами страховой защиты воспользовалась обеспеченная часть вкладчиков, прежде всего в крупных городах. А средний размер *фактически* выплаченного страхового возмещения (объём выплат страхового возмещения / число обратившихся за выплатой вкладчиков) вырос с 66 тыс. руб. в 2005 г. до 634 тыс. руб. в 2017 г. (рис. 5).



Источник: расчёт автора по данным [Годовой отчет Государственной корпорации, 2018].

Рис. 5. Средний размер выплаченного страхового возмещения, тыс. руб.

Большая часть таких вкладчиков относится к среднему классу, а не к массовой категории, которую призвана в первую очередь защищать ССВ. Возникло понятие «серийный вкладчик», т.е. гражданин, который раз за разом размещает депозиты в самых ненадёжных банках и после их краха каждый раз получает возмещение в полном размере, став «постоянным клиентом» АСВ. Такое явление не прогнозировалось при обсуждении гарантий по вкладам в 1990-е годы.

Захватившие институт гарантирования вкладов стейкхолдеры частных банков и «серийные вкладчики» заставили этот институт работать как «экстрактивный», который перераспределяет общественное богатство в пользу одной из социальных групп и помогает ей эксплуатировать общество в целом. А ведь гарантирование вкладов презентовалось общественности как институт «инклюзивный»⁹, позволяющий приобщить широкие слои населения к пользованию банковскими услугами на равноправной и справедливой основе и выравнивающий

⁹ «Экстрактивные» и «инклюзивные» институты – терминология Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона.

условия конкуренции для всех банков. «Захватчикам» института не пришлось прилагать к этому особых усилий: дизайн института с самого начала предполагал подобное его использование, не ограничивая оппортунистическое поведение участников, а стимулируя его через повышение лимита страхового возмещения и включение всё новых видов обязательств банка в контур защиты.

Л.И. Полищук считает манипулирование институтами и «подчинение институтов» типами их нецелевого использования [Полищук, 2008, с. 29]. На примере гарантирования вкладов видно, насколько трудно разграничить эти явления. Манипулирование институтом становится возможным при подчинении себе института, однако при этом институт подчиняют себе для того, чтобы манипулировать им в свою пользу.

Остаётся вопрос: что было первичным, а что вторичным – стремление применить институт нецелевым образом или его захват? Оппортунисты из числа банкиров и вкладчиков не смогли бы захватить страхование вкладов, если бы этого института вообще не было или их к нему не допустили, или он по-другому вводился. Но этот институт появился, причём вовсе не благодаря усилиям частных банкиров (они на первых порах были против, так как не желали платить взносы в систему страхования). Привлечение ресурсов в каждый из попавших в ССВ банков было целью нового института, хотя «по классике» такая цель, возможно, и не должна была ставиться. Получается, что первичным всё-таки было намерение создать в стране институт гарантирования для имевшихся на тот момент потенциальных участников (других не было). Захват этого института заинтересованными группами банкиров и вкладчиков произошёл естественным образом и потребовал у потенциальных «захватчиков»-банков лишь усилий по вступлению в ССВ, а от вкладчиков вообще никаких дополнительных усилий не потребовалось. Институт изначально был открыт для захвата и манипулирования вследствие принятого алгоритма своего введения – сначала гарантии по вкладам и только потом наведение порядка в банковском секторе.

Заключение

Импортированный в Россию институт формального гарантирования банковских вкладов способствовал притоку частных сбережений в банки, но в то же время затормозил становление рыночной дисциплины на рынке частных вкладов и породил ряд негативных явлений. Эти явления в значительной мере, хотя и не полностью, объясняются недобросовестным и безответственным поведением, которое возникает вследствие введения гарантий по вкладам (эффект “*moral hazard*”). Однако масштаб общественных издержек и интенсивность их возникновения позволяют предположить дисфункцию института, которая, в свою очередь, может быть обусловлена специфическими причинами. Среди них – исполь-

зование нового института не по основному целевому назначению или даже «захват» института заинтересованными социальными группами.

Нецелевое применение института [Полищук, 2008] стало полезным концептом, объясняющим возможную причину его некорректной работы. Российская ситуация, когда основная масса вкладов находится не в частных, а в государственных банках, т.е. уже под защитой государства, сразу ломает логическую конструкцию гарантирования вкладов. Здесь преимущества эксплицитной системы защиты вкладов перед имплицитной неочевидны. Введение формальных гарантий по вкладам частично выравнивает условия конкуренции за привлечённые ресурсы между государственными банками и частными – и российская система гарантирования вкладов как раз была изначально нацелена на это, т.е. на регулирование конкурентных отношений между банками разного типа.

Элемент нецелевого использования я также усматриваю в том, что гарантии по вкладам вводились в России *до* наведения порядка в банковском секторе и устранения негодных игроков. По сути, гарантирование вкладов боролось с эффективными набегами вкладчиков, вызванными объективными причинами в виде слабого финансового состояния или недобросовестного поведения самого банка. Целевое же предназначение данного института в том, чтобы предупредить набеги на качественные добросовестные банки, попавшие во временный кризис ликвидности. Регулятору всё равно пришлось наводить порядок в банковском секторе, но делалось это уже в условиях гарантий по вкладам, которые открывали широкие возможности для оппортунистического поведения участников и резко повышали общественные издержки.

Мой анализ приводит к выводу, что произошедший захват института гарантирования вкладов и манипулирование им со стороны оппортунистически настроенных банков и вкладчиков во многом был следствием изначального плана использовать данный институт не по прямому назначению.

Источники

- Авдашева С., Яковлев А.* Влияние асимметрии информации на структуру российского рынка сбережений домохозяйств // Вопросы экономики. 1998. № 12. С. 32–45.
- Верников А.В.* Мутация импортных институтов (на примере институтов корпоративного управления) // Концептуальные проблемы рыночной трансформации в России: сб. стат. / под ред. Р.Н. Евстигнеева. М.: ИЭ РАН, 2009. С. 217–249.
- Годовой отчёт Банка России за 2017 год. М.: Центральный банк Российской Федерации, 2018.
- Годовой отчет Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» за 2017 год. М., 2018. < www.asv.org.ru >
- Горелая Н.В.* Система страхования вкладов и её влияние на риски, принимаемые российскими банками // Деньги и кредит. 2015. № 5. С. 44–51.
- Ибрагимова Д.Х.* Динамика доверия финансовым институтам и парадоксы сберегательного поведения населения // Банковское дело. 2015. № 12. С. 27–34.
- Кротов Н.И.* История создания российской системы страхования банковских вкладов (Свидетельства очевидцев. Документы). М.: Экономическая летопись, 2009.
- Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
- «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ.
- Отчёт о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2017 году. М.: Банк России, 2018.
- Пересецкий А.А.* Процентные ставки российских банков. Рыночная дисциплина и страхование депозитов // Экономика и математические методы. 2007. Т. 43. № 1. С. 3–15.
- Пересецкий А.А.* Рыночная дисциплина и страхование депозитов // Прикладная эконометрика. 2008. Т. 3. № 11. С. 3–14.
- Полищук Л.* Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 28–44.
- Радыгин А.Д., Симачев Ю.* Институт банкротства в России: особенности эволюции, проблемы и перспективы // Российский журнал менеджмента. 2005. № 3.
- Семёнова М.В.* Система страхования вкладов и стратегии вкладчиков российских банков // Деньги и кредит. 2008. № 10. С. 21–31.
- Яковлев А.А.* Спрос на право в сфере корпоративного управления: эволюция стратегий экономических агентов // Вопросы экономики. 2003. № 4. С. 37–49.
- Allen F., Carletti E., Goldstein I., Leonello A.* Moral hazard and government guaran-

- tees in the banking industry // *Journal of Financial Regulation*. 2015. Vol. 1. No. 1. P. 30–50.
- Anginer D., Demirgüç-Kunt A., Zhu M.* How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis // *Journal of Banking and Finance*. 2014. Vol. 48. P. 312–321.
- Bergbrant M., Campbell K., Hunter D., Owers J.* Does deposit insurance retard the development of non-bank financial markets? // *Journal of Banking and Finance*. 2016. Vol. 66. P. 102–125.
- Bryant J.* A model of reserves, bank runs, and deposit insurance // *Journal of Banking and Finance*. 1980. Vol. 4. No. 4. P. 335–344.
- Calomiris Ch.* Building an incentive-compatible safety net // *Journal of Banking and Finance*. 1999. Vol. 23. No. 10. P. 1499–1519.
- Cámara M., Montes-Negret F.* Deposit insurance and banking reform in Russia. The World Bank Working Paper No. WPS4056. Washington, DC: The World Bank, 2006.
- Chernykh L., Cole R.* Does deposit insurance improve financial intermediation: Evidence from the Russian experiment // *Journal of Banking and Finance*. 2011. Vol. 35. No. 2. P. 388–402.
- Cull R., Sorge M., Senbet L.* Deposit insurance and financial development // *Journal of Money, Credit and Banking*. 2005. Vol. 37. No. 1. P. 43–82.
- Demirgüç-Kunt A., Kane E.* Deposit insurance around the globe: Where does it work? // *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. No. 2. P. 175–195.
- Demirgüç-Kunt A., Detragiache E.* Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation // *Journal of Monetary Economics*. 2002. Vol. 49. No. 7. P. 1373–1406.
- Demirgüç-Kunt A., Huizinga H.* Market discipline and deposit insurance // *Journal of Monetary Economics*. 2004. Vol. 51. P. 375–399.
- Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L.* Deposit insurance around the world: A comprehensive analysis and database // *Journal of Financial Stability*. 2015. Vol. 20. P. 155–183.
- Diamond D., Dybvig Ph.* Bank runs, deposit insurance, and liquidity // *Journal of Political Economy*. 1983. Vol. 91. No. 3. P. 401–419.
- Garcia G.* Deposit insurance: Actual and good practices. Occasional Paper No. 197. Washington, DC: International Monetary Fund, 2000.
- Guseva Yu.* KGB's legacy: Transplanting efficient financial infrastructures without efficiency // *University of Pennsylvania Journal of International Law*. 2014. Vol. 36. No. 2. P. 525–649.
- Hogan T., Johnson K.* Alternatives to the Federal Deposit Insurance Corporation // *Independent Review*. 2016. Vol. 20. No. 3. P. 433–454.
- Ibragimova D., Kuzina O., Vernikov A.* Which banks do Russian households (dis-)trust more? // XV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4-х кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн. 4. М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2015. С. 548–556.

- Ioannidou V., de Dreu J.* The impact of explicit deposit insurance on market discipline // CentER Discussion Paper No. 2006-05. <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.888681>>
- Ioannidou V., Penas M.* Deposit insurance and bank risk-taking: Evidence from internal loan ratings // *Journal of Financial Intermediation*. 2010. Vol. 19. No. 1. P. 95–115.
- Karas A., Pyle W., Schoors K.* How do Russian depositors discipline their banks? Evidence of a backward bending deposit supply function // *Oxford Economic Papers*. 2010. Vol. 62. No. 1. P. 36–61.
- Karas A., Pyle W., Schoors K.* Deposit insurance, banking crises, and market discipline: Evidence from a natural experiment on deposit flows and rates // *Journal of Money, Credit and Banking*. 2013. Vol. 45. No. 1. P. 179–200.
- Keely M.* Deposit insurance, risk and market power in banking // *American Economic Review*. 1990. Vol. 80. No. 5. P. 1183–1200.
- Martínez-Pería M.-S., Schmukler S.* Do depositors punish banks for bad behavior? Market discipline, deposit insurance, and banking crises // *Journal of Finance*. 2001. Vol. 56. No. 3. P. 1029–1051.
- Merton R.* An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees: An application of modern option pricing theory // *Journal of Banking and Finance*. 1977. Vol. 1. No. 1. P. 3–11.
- Raiffeisen Research (2018). CEE Banking Sector Report June 2018. Raiffeisen Bank International AG. Vienna.
- Spicer A., Okhmatovskiy I.* Multiple paths to institutional-based trust production and repair: Lessons from the Russian bank deposit market // *Organization Studies*. 2015. Vol. 36. No. 9. P. 1–28.
- Ungan E., Caner S., Özyıldırım S.* Depositors' assessment of bank riskiness in the Russian Federation // *Journal of Financial Services Research*. 2008. Vol. 33. No. 2. P. 77–100.
- Woodruff D.* Property rights in context: Privatization's legacy for corporate legality in Poland and Russia // *Studies in Comparative International Development*. 2004. Vol. 38. No. 4. P. 82–108.

Приложение

Таблица П1. Статистический обзор системы страхования вкладов в России

	Ед. измер.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Число банков-участников ССВ,	1	0	381	931	934	934	937	925	909	896	891	873	861	842	808	781
в том числе имеющих право принимать вклады населения	1	0	381	930	924	903	884	848	819	796	783	756	698	616	519	472
Максимальный размер страхового возмещения	тыс. руб.	100	100	100	190	400	700	700	700	700	700	700	1400	1400	1400	1400
То же	долл. США*	3395	3257	3474	7216	16296	23825	23145	23049	21742	23047	21388	24885	19209	23081	24305
Максимальный размер страхового возмещения / ВВП на душу насе- ления	%	109	84	66	100	171	241	258	216	168	147	138	259	246	239	223
Число страховых случаев за год	1	0	0	1	9	15	27	31	16	17	14	27	61	77	88	41
за период действия ССВ	1	0	0	1	10	25	52	83	99	116	130	157	218	295	383	424
Число вкладчиков, включенных в реестры обязательств банков, по которым наступил страховой случай, за период действия ССВ	тыс. чел.	0	0	0,2	2,6	29	372	628	864	1065	1225	2298	3447	5289	7411	8400
Общий размер страховой ответ- ственности АСВ перед вкладчика- ми, за год	млрд руб.	0	0	0,004	0,2	0,4	16,4	5,9	15,2	21,6	14,1	125	190	435	535	373
за период действия ССВ	млрд руб.	0	0	0,004	0,2	0,6	17,0	22,0	38,0	59,0	74,0	199	385	828	1367	1740
Объём выплат страхового возме- щения вкладчикам, за год	млрд руб.	0	0	0	0	0	11	11	10	27	14	104	202	369	568	404
за период действия ССВ	млрд руб.	0	0	0	0	0	11	22	31	58	73	177	379	748	1339	1746
Число вкладчиков, обратившихся за получением страхового возме- щения, за год	тыс. чел.	0	0	0,05	0,5	3,8	68	103	43	108	53	370	578	712	987	638
за период действия ССВ	тыс. чел.	0	0	0,05	0,5	4,4	72	175	218	325	378	748	1326	2038	3080	3718
Средняя «цена» одного страхового случая для АСВ	млрд руб.	–	–	0,004	0,003	0,021	0,393	0,4	0,6	1,6	1,0	3,8	3,3	4,8	6,5	9,9
Средний размер выплаченного страхового возмещения, за год	тыс. руб.	–	–	66	58	80	157	106	221	250	270	281	350	519	576	634

<i>Справочно</i>																
Число действующих банков в России	1	1329	1249	1205	1143	1092	1058	1007	955	922	897	859	783	681	575	517
Число отозванных банковских лицензий, за год	1	16	33	40	62	54	33	44	27	18	22	32	86	93	97	51
Всего вкладов физических лиц, в том числе:	трлн руб.	1,5	2,0	2,8	3,8	5,1	5,9	7,5	9,8	11,9	14,3	17,0	18,6	23,2	24,2	26,0
доля Сбербанка России	%	63,3	59,9	54,4	53,3	51,6	51,9	49,4	47,9	46,6	45,7	46,7	45,0	46,0	46,6	46,1
вклады физических лиц / ВВП	%	11,5	11,6	12,7	14,2	15,4	14,3	19,3	21,2	19,9	20,9	23,2	23,4	27,8	28,2	28,2

* По официальному обменному курсу на 31 декабря соответствующего года.

Источники: [Годовой отчёт АСВ за 2017 год] (<https://www.asv.org.ru/>), Росстат, Банк России, IMF, расчёты автора.

Vernikov, A.

Deposit insurance in Russia: Was the institution misused or captured? [Text] : Working Paper WP1/2018/01 / A. Vernikov ; National Research University Higher School of Economics. Electronic text data (1 Mb). – Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2018. – (Series WP1 “Institutional Problems of the Russian Economy”). – 28 p. (In Russian.)

The paper explores possible reasons for the malfunction of an imported institution. The introduction of deposit insurance in Russia triggered negative effects going well beyond the well-researched phenomenon of moral hazard. One possible reason is misuse of institution by its creators, while the other is its capture by interested parties. The author argues that misuse was the primary reason because deposit insurance was not originally meant to enhance competition between banks. Poor timing of deposit insurance implementation played its role. Deposit insurance became available to market participants ahead of a revamp of the banking industry, thus feeding opportunistic behavior by bankers and depositors alike.

Key words: institutional change; import of institutions; banks; Russia; deposit insurance; misuse of institutions; paternalism; institutional trap

JEL codes: E65, G21, G28, P34

Andrei Vernikov – Russian Academy of Sciences (RAS) – Institute of Economics (Moscow, Russia); E-mail: vernikov@inecon.ru

Препринт WP1/2018/01
Серия WP1
Институциональные проблемы российской экономики

Верников Андрей Владимирович

**Гарантирование банковских вкладов в России:
нецелевое использование института или его захват?**

Изд. № 2075