

Российская академия наук
Институт экономики

А.В. Верников

КОНЦЕПЦИЯ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ЛОВУШЕК:
ПОПЫТКА ПРИМЕНЕНИЯ К АНАЛИЗУ
НОВОГО ИНСТИТУТА

Москва
Институт экономики
2020

УДК 330.1, 330.8, 336.71
ББК 65в6

Верников А.В. Концепция институциональных ловушек: попытка применения к анализу нового института. – М.: Институт экономики РАН, 2020. – 43 с.

Аннотация. Развивается концепция институциональных ловушек, возникающих в ходе институциональных изменений. Ловушка – это неэффективная, но устойчивая норма поведения [Полтерович, 1999]. В качестве материала для операционализации концепции взяты экономические отношения, сложившиеся в результате введения гарантирования частных банковских вкладов в России. Делается вывод, что гарантирование привело к образованию институциональной ловушки, закрепившей оппортунистическое поведение вкладчиков и банков, что стало причиной высоких общественных издержек. Авторские утверждения подкреплены статистическими данными о деятельности банков и страховании вкладов. Система эволюционирует на собственной основе в направлении перекалывания все новых рисков с граждан на государство. Выход из данной институциональной ловушки пока не просматривается, поскольку общество еще не отреагировало свое попадание в нее и не видит альтернативы.

Ключевые слова: институциональные изменения, трансплантация институтов, институциональная ловушка, Россия, гарантирование вкладов, патернализм.

Классификация JEL: E65, G21, G28, P34.

A. Vernikov. The concept of institutional traps: An attempt of application to the analysis of a new institution. – Moscow: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2020. – 43 p.

Abstract. The paper follows up on the concept of institutional traps in the process of institutional change. Traps are inefficient yet stable norms of behavior [Polterovich, 1999]. I take the case of deposit insurance in Russia and the resulting economic relations to operationalize the concept. The main finding is that deposit guaranteeing sets up an institutional trap by encouraging opportunistic behavior of banks and depositors that generates high social cost. Statistical data on banking and deposit insurance supports the author's deliberations. The system of deposit protection reinforces itself and evolves in the direction of further risk-shifting from households to the government. No exit from the institutional trap is in sight because the society still does not perceive deposit insurance as a trap and deems it to have no alternative.

Keywords: institutional change, transplantation of institutions, institutional trap, Russia, deposit insurance, paternalism.

JEL Classification: E65, G21, G28, P34.

© Верников А.В., 2020

© Институт экономики РАН, 2020

© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Институциональная ловушка и ее признаки	8
Глава II. Гарантирование вкладов в России сквозь призму концепции институциональных ловушек	14
1. Появление и укоренение нового института	14
2. Неэффективность	19
3. Устойчивость	26
Глава III. Есть ли выход из институциональной ловушки? ...	29
Заключение	35
Литература	38
Об авторе	43

Введение¹

В данной статье концепция институциональных ловушек (далее сокращенно ИЛ) применена к анализу конкретного случая (кейса), а именно института гарантирования частных банковских вкладов. Под ИЛ понимается неэффективный, но устойчивый институт или норма поведения [Полтерович, 1999], возникающая в ходе институциональных изменений. В англоязычной научной литературе смысл этого понятия передается с помощью как прямого эквивалента – *institutional trap* [Do, 2004; Polterovich, 2008; Gradstein, 2008; Hatzis, 2018], так и целого ряда других, близких по смыслу понятий. Исторически одним из них был «хреодный эффект», от греческих слов «хре» (предопределенный, обреченный) и «одос» (путь), что трактуется как движение системы по неоптимальной траектории, которую с течением времени становится все труднее скорректировать. Общественный выбор приводит к появлению набора самоподдерживающихся институтов – «*self-reinforcing institutions*» [Mahoney, 2000], изменить который сложно и который порождает «*path dependence*» («эффект колеи»). В современной литературе часто встречается понятие «*lock-in*» [North, 1990], что дословно означает: блокировка, заикливание, замкнутость на чем-то, фиксация, закрепление, продолжение бесперспективной деятельности, вхождение в самоподдерживающийся режим.

Я полагаю, что введенное в России в начале нового тысячелетия гарантирование частных банковских вкладов² привело к образованию еще одной ИЛ.

-
1. Доклад выражает исключительно личное мнение автора, но не позицию какой-либо организации или учреждения.
 2. Я предпочитаю использовать термин «гарантирование вкладов», хотя российский закон говорит о страховании вкладов. По сути, речь идет о предоставлении вкладчикам определенных гарантий, а не о добровольных страховых отношениях между банковскими вкладчиками и третьей стороной на коммерческой основе, тем более что все современные системы защиты вкладов плотно связаны с государством и его ресурсами [Верников, 2020].

Угрожающий банку набег вкладчиков с изъятием большой массы вкладов в принципе является сугубо частной проблемой банка и его вкладчиков. Банк пытается управлять своим риском ликвидности; вкладчики рискуют не получить обратно свои средства и понести прямые потери. Казалось бы, рынок сам предложит оптимальное решение без постороннего вмешательства — например, вкладчики будут более ответственно подходить к выбору банка, а желающие смогут застраховать свои риски за свой личный счет в одной из многочисленных страховых компаний. Но все не так просто. Банковский крах чреват высокими общественными издержками и часто приводит к «эффекту заражения». И вообще, банковская отрасль — это совершенно особая, критически чувствительная сфера экономики, от сбоя в которой хозяйственная жизнь якобы остановится. Поэтому обществу внушают мысль, что государство просто обязано создать дополнительный контур безопасности (*safety net*), чтобы банки избежали угрозы набега вкладчиков, в частности, с помощью гарантии возвратности вкладов [Bryant, 1980; Diamond, Dybvig, 1983; Calomiris, 1999]. (Кто внушает эту мысль и чьим интересам это отвечает в первую очередь — несложно догадаться.) Государственные гарантии призваны предотвратить или прекратить панику и набег вкладчиков на банк, удержать хранящиеся там сбережения.

Таким образом, теоретическое обоснование гарантирования вкладов придает изначально частной проблеме отношений между банком и вкладчиком общественную значимость. Так, сберегательное дело фактически становится в один ряд с другими мериторными благами [Musgrave, 1987] или опекаемыми благами [Рубинштейн, 2009], т.е. приобретает статус услуги, определенный уровень потребления которой государство стремится поддерживать своими ресурсами, даже если это расходится с индивидуальными предпочтениями. В автономном режиме такая система функционировать не желает и требует регулярного вливания средств извне, поэтому общественный выбор в пользу гарантирования вкладов неизбежно вызывает издержки и по своим финансовым последствиям сопоставим с государственными расходами на другие опекаемые блага [Верников, 2020].

Страны внедряют у себя институт гарантирования вкладов под сильным политическим давлением изнутри и извне [Calomiris,

Jaremski, 2018]. Число формальных национальных систем гарантирования вкладов растет год от года и достигло 112 [*Demirgüç-Kunt et al., 2015, p. 176*]. Если исключить случаи банкротства частных систем гарантирования вкладов, то добровольно избавиться от этого института на новейшем этапе экономической истории еще не удавалось никому. Необратимость введения гарантий по вкладам и льготы таких систем тоже можно расценить как возможный признак ИЛ.

Россия ввела у себя гарантирование вкладов без непосредственного внешнего принуждения, но под влиянием опыта зарубежных стран, прежде всего США [*Верников, 2019*]. Формальное страхование вкладов — это новый для нашей страны институт, его не существовало до 2003 г., а вместо него была имплицитная (неявная) государственная гарантия возвратности вкладов в крупнейшем государственном сберегательном учреждении³. Произошла трансплантация, т.е. заимствование экономического института, развившегося в иной среде. Вопрос о совместимости американских институтов, которые пытались имитировать, с российской культурной традицией на государственном уровне не поднимался [*Полтерович, 2001, с. 24*]. Особенности конструкции и введения в действие данного института гарантирования вкладов вызвали негативные с точки зрения общественных интересов эффекты: расцвет оппортунистического поведения участников данных отношений — банков и вкладчиков — и высокие издержки на поддержание платежеспособности системы страхования вкладов [*Верников, 2018*]. При этом данный институт создал себе широчайшую социальную базу, а склонное и привычное к государственному патернализму российское общество легко восприняло и интегрировало его.

Эти черты гарантирования вкладов обосновывают интерес к нему в свете концепции ИЛ. Насколько мне известно, в данном ключе проблема в литературе еще не затрагивалась, во всяком случае на российском материале. Среди задач исследования — уточнение понимания концепции ИЛ и ее отдельных элементов, их операцио-

3. Некоторые авторы расценивают эту гарантию как раз как формальную, хотя соответствующий закон отсутствовал, в ежегодные законы о бюджете такая статья не включалась, а необходимых ресурсов у правительства в любом случае не было. Поэтому материализовать обязательства государства по такой гарантии было нереально. Я бы охарактеризовал ее скорее как номинальную или виртуальную. (*Прим. авт.*)

нализация на конкретном примере, анализ гарантирования вкладов на соответствие признакам ИЛ (неэффективность и устойчивость), оценка возможности освобождения из ИЛ. Эти задачи обусловили дальнейшую структуру изложения.

Институциональная ловушка и ее признаки

Феномен ИЛ давно интересует исследователей в самом различном контексте, в частности в плане преодоления зависимости от существующей модели экономики и общества, устойчивости группового эгоизма и неэффективного поведения, самоподдерживающегося характера неэффективного технологического и институционального развития. В общем виде концепция ИЛ как неэффективного, но устойчивого института или нормы поведения понятна и логична. Но здесь есть нюансы. В российских источниках я бы выделил два различных понимания того, как возникает ИЛ, которые я условно обозначил как *эволюционный* и *революционный* пути.

Эволюционный путь возникновения ИЛ предполагает постепенность и автономность, когда ИЛ — это результат длительного и стабильного существования «неэффективного» института в институциональной среде [Лысенко, Стрижак, 2014]. Сложно сказать, является ли ИЛ результатом или причиной стабильности институциональной среды: как раз попадание в ИЛ консервирует не самые эффективные институты и стабилизирует институциональную систему на уровне неоптимального равновесия. Если есть основания утверждать, что данный институт мешает социально-экономическому развитию и при этом устойчив, то потенциальному реформатору он видится как институциональное ограничение или даже «системный дефект социально-экономического пространства», свойственный стране с развивающимся рынком [Стрижак, 2017].

Революционный же путь возникновения ИЛ помещает данную концепцию в контекст сознательных институциональных изменений, т.е. реформирования экономики и общества. Ловушка возникает не в ходе обычного эволюционного развития, а при попытке изменить систему, привнести в нее новые институты, не свойственные ей и трансплантированные из-за рубежа. В.М. Полтерович увязывает проблематику ловушек именно с реформированием эко-

номики России, а не просто с ее историческим развитием. О попадании системы в ловушку он предлагает судить по неожиданным — и часто негативным — последствиям *преобразований* по всем их основным направлениям. Сами ловушки трактуются как «непредвиденный результат макроэкономического управления в процессе реформ» [Полтерович, 1999, с. 1-2, 5]. Так, проведенная в России приватизация, с одной стороны, создала структуру собственности, не отвечающую критериям экономической эффективности и социальной справедливости, с другой стороны, не оставила возможности исправить ситуацию при сохранении существующих властных отношений [Олейник, 2004]. Значит, причина возникновения ловушки кроется в неудачно проведенной реформе отношений собственности, а не в историческом прошлом России. Ловушка может стать альтернативой институциональной норме, трансплантированной из-за рубежа и не прижившейся, либо результатом перерождения такой нормы [Стрижак, 2019, с. 32].

Заметим, что смысл и коннотация слова «ловушка» указывает на наличие умысла и целенаправленные действия, а не на самопроизвольность или случайность. По замечанию В.И. Даля, «сети и тенета не ловушки: в ловушку зверь сам попадает», но для этого ловушку настораживают, т.е. «ставят так, чтобы животное было поймано» [Даль, 2007, с. 269].

Существует и несколько иная интерпретация ИЛ в динамике. Когда пытаются внедрить новый институт, то сил его поддержки (социальных групп или слоев, заинтересованных в усвоении и укоренении новых институтов) может не хватить для преодоления сил противодействия ему, и институт на уровне неформальных практик извращается или не преодолевает порога большинства и отторгается. Тогда приходится возвращаться в исходную точку, корректировать формальную норму и далее повторять весь процесс заново. Петля на схеме — это как раз иллюстрация ИЛ [Кузьминов и др., 2005], т.е. ИЛ возникает, когда новая норма не приживается. Заметим, что В.М. Полтерович видел признак институциональной ловушки как раз в устойчивости нормы⁴, пусть даже и неоптимально действующей.

4. В своей статье В.М. Полтерович [1999, с. 1, 4] использует термины «институт» и «норма» или «правило поведения» как синонимы.

Тем не менее в обоих описанных выше случаях тема ИЛ возникает в связи с попытками реформирования. Я тоже придерживаюсь понимания ИЛ как нежелательного или непредвиденного продукта человеческой деятельности в сфере институциональных инноваций, а не расширительной трактовки, когда «ловушкой» признается давно существующее явление или традиционный институт, показавшийся кому-то неэффективным или мешающим «прогрессу».

Используемые в англоязычных работах понятия «эффект колеи» — концепция зависимости от исторического пути [Mahoney, 2000] и «lock-in» [Liebowitz, Margolis, 1995] описывают явления, похожие на ИЛ, однако без явной связи с реформами, попытками изменить систему.

В русскоязычной литературе есть тенденция относить к ИЛ весьма широкий круг экономических явлений и стереотипов поведения, которые представляются автору неэффективными или вредными. В.М. Полтерович приводит в качестве примеров ИЛ бартер, неплатежи, уклонение от налогов и коррупцию [Полтерович, 1999, с. 1, 4]. Другие авторы причисляют к ИЛ также рентоориентированное поведение, «размывание» прав собственности, теневую экономику, «инвестиционную ловушку» — состояние экономической конъюнктуры, при котором изменение ставки процента не влияет на инвестиционный спрос предпринимателей из-за их пессимистической оценки перспектив [Стрижак, 2015, с. 48, 50]. Признавая существенность всех перечисленных проблем, хотелось бы заметить, что далеко не каждое негативное экономическое явление обладает всеми признаками ИЛ. Не обязательно является ловушкой дисфункция трансплантированного из-за рубежа института или деградация одного из коренных для данного социума институтов. Неэффективной может оказаться траектория экономического роста, сложившаяся постепенно сама собой под действием рыночных сил [Полтерович, 2004].

Так, бартер (неденежная форма обмена) существовал всегда и скорее всего сам по себе институтом не является. Бартер наверняка не был конечной целью институционального проектирования в начале 90-х гг. в России; никто не вводил его сознательно и тем более не создавал организаций и учреждений, ответственных за его поддержание. Нормой бартер тоже не стал: даже в период расцвета

бартерных отношений они расценивались обществом не как норма, а как временное патологическое явление. Сам автор концепции ИЛ подтверждает, что «стремление стабилизировать цены любой ценой обусловило формирование механизма неплатежей и переход к бартерным обменам, т.е. фактически к формированию неденежной экономики на новой основе» [Полтерович, 1999, с. 2]. Бартер стал побочным эффектом как инфляции, так и попыток финансовой стабилизации, ответом экономики на отсутствие оборотных средств одновременно у огромного числа промышленных предприятий. Такая ситуация была в значительной мере рукотворной и возникла в результате действий денежных властей при поддержке внешних заинтересованных [Яковлев, 1999; Schoors, 2001; Gabor, 2012]. Столь же рукотворным стало и решение этой проблемы: после корректировки денежно-кредитной политики и некоторых других мер правительства бартер практически исчез из хозяйственной жизни, т.е. оказался не такой уж и ловушкой, а просто временным явлением, детской болезнью переходной экономики. Аналогично, ситуация с тотальной неуплатой налогов была постепенно преодолена, и налоговое администрирование в отношении юридических лиц стало вполне эффективным (возможно, даже чересчур эффективным, как утверждают предприниматели). Эти примеры показывают, что в каждом отдельном случае необходимо четко диагностировать проблему и найти те конкретные политики и институты, появление которых активировало смежные институты и в итоге привело к закреплению неэффективной с общественной точки зрения практики.

К механизмам, обуславливающим попадание системы в ИЛ, В.М. Полтерович относит эффект координации (наличие поддерживающих экстерналий), эффект обучения, эффект сопряжения и культурную инерцию. Устойчивость нового института обеспечивается тем, что трансакционные издержки от его действия становятся ниже, чем у альтернативных ему норм, а трансформационные издержки (издержки, связанные с отказом от данной нормы и переходом на какую-либо иную), наоборот, выше [Полтерович, 1999]. Следовательно, эффективной стратегией для агента становится соблюдение новой нормы, с тем чтобы избежать трансформационных издержек, хотя без учета таких издержек эта стратегия может быть и не самой эффективной.

Для идентификации ИЛ существенным моментом является установление *неэффективности* института. Вынесение такого суждения требует осторожности. Все западные методики и индикаторы, оценивающие эффективность институтов, опираются на экспертные оценки, которые содержат в себе элемент субъективности и тенденциозности [Балацкий, Екимова, 2015]. С разделением всего множества исторически существовавших институтов на «хорошие» и «плохие» сложно согласиться. Нет убедительных исторических примеров сохранения «плохих» институтов, в неэффективности которых были бы убеждены все члены данного общества [Капелюшников, 2019, с. 17]. Мнение внешнего наблюдателя о неэффективности может основываться на несовпадении с некими умозрительными эталонными институтами, якобы существующими в англо-саксонских странах, а именно в такой парадигме написан мировой бестселлер о причинах богатства и бедности разных стран [Аджемоглу, Робинсон, 2017]. Между тем, если речь идет о традиционном институте незападного общества, то он может вполне успешно выполнять возложенные на него задачи и казаться разумным подавляющему большинству коренного населения. Работы нобелевского лауреата Э. Остром показали, что созданные местным населением в процессе его социальной самоорганизации институты часто оказываются эффективными, а попытки их коррекции внешними управленцами нанесут лишь вред [Круглова, 2018].

Неэффективность может означать, что институт не справляется с возложенными на него функциями. Так, слабость («неэффективность») формальных правовых институтов обычно компенсируется появлением неформальных, которые упорядочивают взаимодействие между людьми. Здесь должна учитываться не микроэкономическая, а общественная полезность, т.е. макроуровень, где оценить эффективность методологически сложно. В любом случае речь идет о сущности, которая на английский язык переводится как «effectiveness», а не «efficiency».

Но в приведенном В.М. Полтеровичем примере бартер как раз справляется со своей задачей – обеспечить обмен между производителями в отсутствие денежной альтернативы. Для агента микроуровня эффект от участия в бартерной схеме есть, и он неотрицательный, иначе этот агент не стал бы добровольно в ней участвовать.

Если бы не бартер, то Россия потеряла бы вследствие реформаторства того периода не половину своего промышленного производства, а больше. Бартер помог выжить и агентам микроуровня, и экономической системе в целом, несмотря на ущербность и нецивилизованность такой формы организации межхозяйственных связей. Временный возврат к бартеру можно даже трактовать как пример контрдвижения (движения в противоположном направлении, или counter-movement, по К. Поланьи [Polanyi, 2001], когда общество пытается защититься от разрушительного и при этом не-креативного воздействия рынка.

Гарантирование вкладов в России сквозь призму концепции институциональных ловушек

1. Появление и укоренение нового института

Дискуссия о введении гарантий по вкладам в России началась в 1993 г. и продолжалась около 10 лет, вплоть до принятия Федерального закона № 177-ФЗ в декабре 2003 г. [Кротов, 2009]. Несмотря на распространенность системы гарантирования в разных странах мира, и особенно в Европе, ее появление в России не было предопределено или вынуждено объективно сложившимися обстоятельствами. Об истинных мотивах инициаторов законопроекта можно лишь догадываться. Вероятно, основным драйвером было стремление обеспечить ресурсами недавно возникшие частные банки, не пользовавшиеся доверием вкладчиков, и подорвать монопольное положение Сбербанка на рынке частных вкладов.

Значительная часть непосредственных участников экономических отношений (ведущие банки, державшие основной объем депозитов, и их вкладчики) в тот момент предъявляла слабый спрос на формализацию данного института [Верников, 2019]. Сложилось так, что при слабости «сил поддержки» нового института — социальных групп и слоев, заинтересованных в его укоренении [Кузьминов и др., 2005], «силы противодействия» ему, которые бы понесли прямые потери с его утверждением, вообще отсутствовали, если не считать небольшое число ответственных чиновников или лоббистов «олигархических» банков, не желавших вносить страховые взносы в новую систему и раскрывать дополнительную информацию. Такое объяснение в целом согласуется с теорией коллективных действий М. Олсона [Олсон, 1995]: относительно небольшая группа интересов — тем более обладающая финансовыми возможностями на фоне низкого среднего финансового достатка — способна навязать свою волю обществу и продавить принятие нужного ей закона.

ИЛ может возникнуть не потому, что насаждаемый институт плох или совсем не нужен, а потому, что он внедряется не там, не тогда и не так, как надо. Не исключено, что гарантирование вкладов — это как раз такой случай. Сложно понять, в чем срочность введения этой системы в стране, где бюджет едва справляется со своими обязательствами, банковский сектор проходит начальный этап становления, а основная часть банковских вкладов населения находится в государственном сберегательном банке, где возвратность уже гарантирована государством. Алгоритм введения гарантий вызывал с самого начала большие вопросы и сомнения: защита вкладов появилась еще до того, как был наведен порядок в банковском секторе и возникли важные правовые институты — например закон о несостоятельности кредитных организаций и их ликвидации [Кротов, 2009; Верников, 2018].

Другая возможная причина нештатной работы трансплантированного института — это его нецелевое использование [Полицук, 2008] или подмена цели в процессе практической реализации общественного выбора, из-за чего результаты осуществления государственного патернализма могут оказаться совсем не такими, как планировалось [Рубинштейн, Городецкий, 2018]. В США и Западной Европе гарантирование вкладов изначально было призвано подстраховывать здоровые в целом банки от кризиса ликвидности. В России же гарантирование вкладов с самого начала предназначалось для совсем иных целей, а именно для преодоления упорного (и, как вскоре выяснилось, обоснованного) недоверия вкладчиков к хрупким частным банкам, регулирования конкурентных отношений, структурной перестройки, и даже зачистки банковской отрасли. Не факт, что гарантирование вкладов является адекватным инструментом для решения таких задач [Верников, 2018]. Во всяком случае, оно не в состоянии заменить собой работу банковского регулирования и надзора. Или придать регулятору достаточного политического ресурса для предъявления общих требований «особым» банкам, число которых в России аномально велико (к ним я отношу самые крупные (too big to fail), «олигархические», участвующие в финансировании оборонных заказов, связанные с крупными госчиновниками, госкорпорациями, руководством регионов, церковными структурами и т.д. и т.п.). В результате регулятору все равно пришлось идти на

компромиссы и при приеме банков в систему страхования, и затем в процессе ее действия при решении вопроса об отзыве лицензии, санации или ликвидации, выделении стабилизационного кредита.

Что касается подмены цели общественного выбора в процессе его реализации, то она в неявном виде тоже имела место. Судя по тому, кто стал основным благополучателем гарантирования вкладов (обеспеченные слои городского среднего класса и инсайдеры частных коммерческих банков), провозглашавшиеся публично цели нового института подверглись ребалансировке и коррекции. Самым мелким вкладчикам и наиболее уязвимым слоям населения гарантии по вкладам принесли, пожалуй, наименьшую пользу.

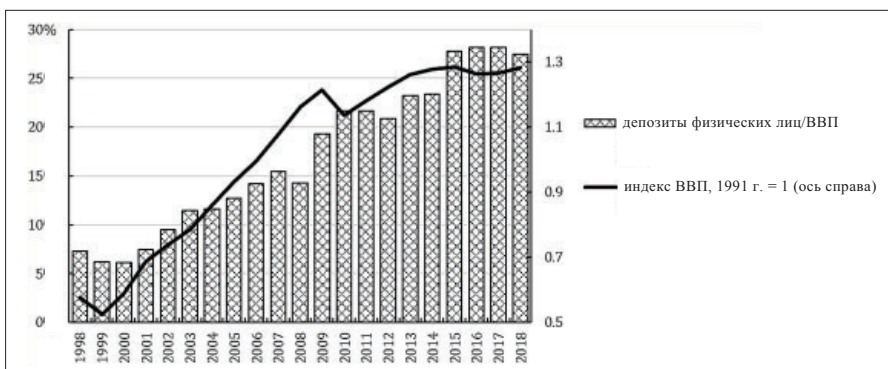
Попробуем кратко проследить на примере гарантирования вкладов действие каждого из эффектов, сопутствующих формированию ИЛ.

Наличие *эффекта координации* и поддерживающих экстерналий не вызывает сомнений. По закону право продолжать работу с депозитами населения получили лишь те из банков, которые вступили в систему страхования вкладов. Запрос банков на участие в системе страхования оказался мощным: в 2004–2005 гг. в нее вступило 930 банков, т.е. примерно $\frac{3}{4}$ всех зарегистрированных в стране, при том что некоторым из них пришлось затратить на это значительные ресурсы. Банки руководствовались при этом различной мотивацией: привлечь депозиты населения и обеспечить себе конкурентное преимущество или просто выжить ввиду ограниченности других источников ресурсов; осуществить недобросовестные или мошеннические цели в отношении средств вкладчиков. Альтернативные стратегии (полный отказ от работы с депозитами населения или выход из правового поля с автоматическим подпаданием под санкции) после принятия закона стали вынужденными. Лишь меньшинство банков заведомо не стремилось вступить в систему страхования.

Хотя на момент введения гарантирования лишь 24% всех вкладов находились в частных банках, чьи вкладчики объективно нуждались в дополнительных гарантиях, тем не менее законодательное введение гарантий мгновенно сформировало широчайшую социальную базу нового института. Ее составили все вкладчики всех банков страны. Они получили дополнительное благо в виде гарантии полного возврата вклада в пределах лимита страхового возмещения,

не расходуя при этом своих ресурсов. Уклонение от соблюдения новой нормы было непривлекательным выбором: разместить свой вклад стало возможно только в банке, вступившем в систему страхования вкладов; альтернативных сберегательных учреждений нет. Поэтому вкладчики спокойно приняли данный институт, тем более что негативный эффект в виде недополученного процентного дохода из-за взноса в фонд страхования вкладов они напрямую не ощущали: ведь взнос делают банки. Для вкладчика наличие гарантии по вкладу воспринимается фактически как бесплатное публичное благо [Олсон, 1995].

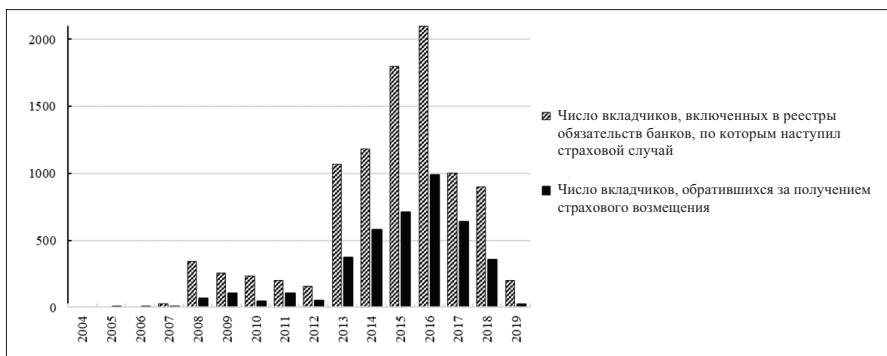
Важнейшим элементом *обучения*, закрепившим новую норму, стали реально осуществленные системой страхования выплаты вкладчикам. Если поначалу отношение к этой системе было настороженным ввиду личного негативного опыта взаимодействия с государством в плане сохранности сбережений, то надежное и четкое функционирование системы в плане положенных по закону выплат быстро сформировало доверие к ней. Вкладчики начали включать этот элемент в свои индивидуальные сберегательные стратегии, что можно проиллюстрировать статистическими данными о динамике сбережений относительно ВВП (рис. 1). На сберегательную активность населения повлияло в первую очередь восстановление экономики после кризиса, реальный рост личных доходов и стабилизация курса рубля, однако появление гарантий возвратности вкладов тоже способствовало этому.



Источник: расчет автора по данным Банка России и Росстата.

Рис. 1. Соотношение между депозитами физических лиц и годовым ВВП

За годы действия гарантий по вкладам в России общее число затронутых страховыми случаями вкладчиков достигло 9,5 млн человек, из них за выплатой компенсаций обратились 4,1 млн человек⁵ (рис. 2), что позволяет говорить о массовом включении граждан в работу нового института.



Источник: Агентство по страхованию вкладов.

Рис. 2. Число граждан, непосредственно знакомых с работой системы гарантирования вкладов (тыс. чел.)

Есть и другие, косвенные подтверждения того, что массовый вкладчик пользуется системой гарантирования вкладов. И социологические опросы, и банковская статистика показывают, что вкладчики чувствуют себя комфортно в пределах размера страхового возмещения при размещении средств в частных банках, особенно находящихся в неустойчивом финансовом положении, тогда как превышать этот лимит склонны вкладчики государственных банков либо инсайдеры частных банков, которые в меньшей степени рассчитывают на систему страхования.

Как было сказано выше, банки тоже включились в отношения по поводу гарантирования частных вкладов. Благодаря появлению гарантий в данный сегмент рынка смогли войти игроки, которые до 2003 г. вообще не работали со средствами населения, в том числе небольшие и региональные банки [Chernykh, Cole, 2011].

5. Здесь вероятен двойной счет, так как одно лицо может обращаться за выплатой компенсации по своим вкладам неограниченное количество раз, т.е. число вкладчиков наверняка меньше, чем число вкладов, по которым полагается компенсация.

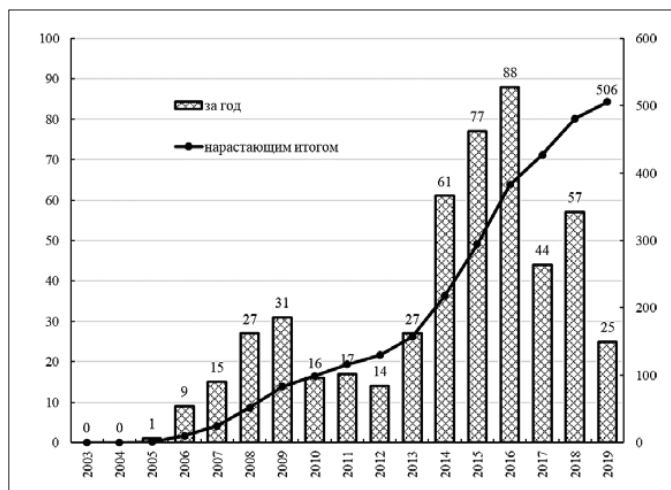
Эффект *сопряжения* при формировании ИЛ предполагает, что новая норма постепенно обрастает связями и пересечениями с множеством других правил и норм, что повышает трансформационные издержки при попытке изменить или отменить ее. Гарантирование вкладов прочно вписалось в систему российских правовых институтов, вокруг него возникла целая отрасль законодательства и регулирования, и оно сопряжено с банковским законодательством, законами о несостоятельности и банкротстве и другими отраслями права. После введения в действие закона о страховании вкладов государство отменило свои гарантии по выплате вкладчикам крупнейшего сберегательного учреждения – Сбербанка России, что тоже сделало новую систему в каком-то смысле необратимой, так как от нее теперь зависит стабильность депозитной базы.

2. Неэффективность

О попадании в ИЛ позволяет говорить неэффективная работа новой нормы. Под неэффективностью можно понимать невыполнение институтом его основных функций, и тогда необходимо установить, какие именно функции возлагались на гарантирование вкладов. Если это стабильность банков, то с 2003 г. не было системного банковского кризиса, хотя локальные кризисные явления все же имели место в некоторых регионах. Динамика членства банков в системе страхования показывает низкое качество членской базы и нестабильность состава участников. За годы действия системы произошло 506 страховых случаев (рис. 3), то есть обанкротились или лишились лицензий свыше половины общего числа ее участников. Такой режим функционирования сложно признать оптимальным.

Цель притока частных сбережений в банки в начале нового тысячелетия была в основном достигнута, хотя видеть в этом заслугу только гарантирования вкладов неверно, поскольку действовали и общеэкономические факторы. Доля частных банков на рынке депозитов населения увеличилась с 20% в 2002 г., когда гарантий еще не было, до 35% в 2007 г. После очередного кризиса она опять стала сокращаться, и в итоге банки с государственным участием контро-

лируют сейчас $\frac{3}{4}$ рынка депозитов⁶, т.е. даже чуть больше, чем было перед запуском системы гарантирования. Структура рынка вернулась к исходной, и в этом узком смысле усилия и жертвы оказались напрасными.



Источник: АСВ.

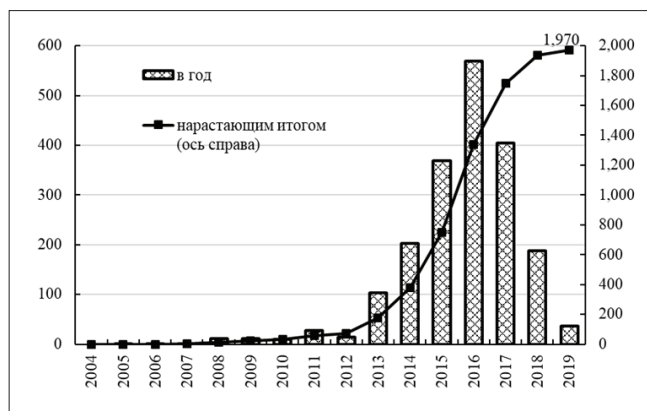
Рис. 3. Число страховых случаев в системе страхования вкладов

На неэффективную работу нового института могут указывать высокие *издержки*. Вопреки предположению классической модели Даймонда—Дибвига [Diamond, Dybvig, 1983] даже идеально работающая схема гарантирования вкладов не является бесплатным удовольствием, а всегда генерирует определенные издержки. При моделировании этих издержек предполагают, что стоимость содержания системы гарантирования вкладов в виде регулярно уплачиваемых банком страховых премий перекалывается полностью или частично на заемщиков банка через повышенную ставку по кредитам и/или на его вкладчиков через пониженную процентную ставку по вкладам [Biswas et al., 2000]. Надо иметь в виду, что в России ресурсы фонда страхования вкладов, формируемые банками, тоже

6. К «официальной» доле государственных банков, по версии Банка России (68,4%), я считаю возможным прибавить долю санируемых банков (6,6%) [Отчет о развитии банковского сектора, 2019, с. 16], потому что санацией в основном занимаются государственные структуры — например созданный Банком России Фонд консолидации банковского сектора (ФКБС). (Прим. авт.)

имеют частично общественное происхождение: доля государственных банков на рынке вкладов физических лиц — а значит, и в потоке поступлений в фонд страхования вкладов — колебалась в диапазоне от 57 до 75%, а дифференцированные размеры страховых премий в зависимости от рискованности операций банка были введены значительно позднее.

К явным и поддающимся счету издержкам можно отнести расходы на поддержание работы самой системы гарантирования, а также разницу между произведенными страховыми выплатами и теми суммами, которые удалось получить от реализации активов рухнувших банков, за вычетом затрат на взыскание [Hogan, Luther, 2014]. Если говорить о России, то за годы действия системы объем выплаченных вкладчикам компенсаций приблизился к 2 трлн руб., или около 30 млрд долл. в пересчете по среднему курсу за соответствующий год (рис. 4).



Источник: АСВ.

Рис. 4. Объем выплаченных вкладчикам компенсаций (млрд руб.)

К публикуемым АСВ данным о выплатах вкладчикам необходимо прибавить также несколько крупных банков, которые не попали в статистику страховых случаев и санацией которых государство вынуждено было заниматься без привлечения АСВ, а именно Банк Москвы, Траст, «Открытие», Промсвязьбанк и некоторые другие. Их санация была вызвана различными причинами, однако в каждом случае центральному банку пришлось вливать

огромные ресурсы для покрытия в том числе и обязательств перед вкладчиками.

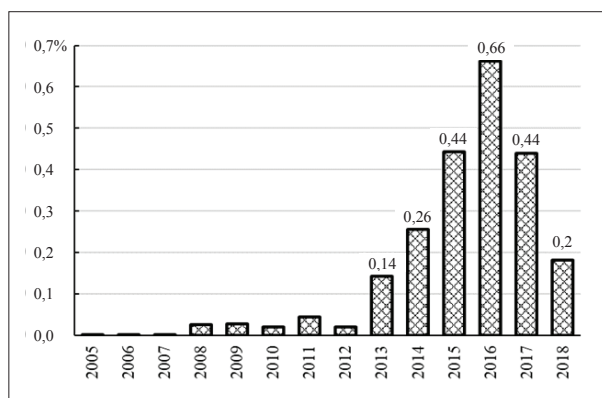
Конкурсным управляющим и ликвидаторам удается вернуть в состав конкурсной массы для выплаты вкладчикам (вне пределов страхового покрытия) и кредиторам лишь часть выведенных из банков средств. Об этом можно судить по данным о плачевном финансовом состоянии подпавших под управление АСВ банков, у многих из которых после уточнения активов и пассивов возникает отрицательная величина собственных средств (капитала), а также по количеству судебных исков, подаваемых агентством к бывшим собственникам и заемщикам банков. В 2018 г. статья «прочие поступления», по которой отражаются, среди прочего, возвраты средств, составила 65 млрд руб., или 29% всех поступлений в фонд обязательного страхования вкладов.

Неявные издержки возникают из-за выполнения государством роли кредитора последней инстанции и искажения ценообразования на банковские продукты и услуги. Эти эффекты обычно не учитывают, что занижает общую величину издержек и представляет государственные системы гарантирования в более выгодном свете [Hogan, Luther, 2016].

Среди неявных издержек, которые сложно подсчитать, выделяется эффект «*moral hazard*», или распространение оппортунистического недобросовестного поведения, падение рыночной дисциплины. Связь между гарантированием вкладов и падением рыночной дисциплины среди банков и вкладчиков подтверждается в большинстве эмпирических исследований, в том числе на материале России [Пересецкий, 2008; Chernykh, Cole, 2011; Karas et al., 2013]. Введение гарантий меняет финансовое поведение людей. Владельцы гарантированных вкладов перестают интересоваться финансовым состоянием и деятельностью своих банков [Karas et al., 2013], что подрывает рыночную дисциплину (готовность и способность вкладчиков наказывать рискованные банки оттоком вкладов), поощряет иждивенчество и безответственность. Часть вкладчиков ведут себя оппортунистически: максимизируют свой процентный доход по вкладам, заведомо зная, что банк ненадежный и может скоро рухнуть, но система страхования компенсирует им потери.

Что касается эффекта *moral hazard* на банки, то гарантирование вкладов позволило привлекать частые вклады почти тысяче банков, обострив ценовую конкуренцию между ними и запустив механизм отрицательной селекции. Банки меньше опасаются оттока вкладчиков, которые могут узнать об их рискованных операциях, и поэтому более агрессивно принимают на себя риски [Allen et al., 2015]. Это нашло свое отражение в статистике банкротств (см. рис. 3).

Гарантирование вкладов запускает механизм перераспределения материальных благ — от вкладчиков и стейкхолдеров надежных банков к ненадежным, от агентов с консервативным поведением к оппортунистам, от государства к частному сектору. В момент пика (2016 г.) выплаты вкладчикам достигли 0,7% годового ВВП страны (рис. 5), причем здесь учтены только страховые случаи по линии АСВ, а добавление проектов ФКБС удвоило бы величину перераспределенных ресурсов.



Источник: АСВ.

Рис. 5. Выплаченные вкладчикам компенсации в % годового ВВП

За 2004–2018 гг. общая сумма банковских взносов в фонд страхования вкладов составила 808 млрд руб., а на выплаты вкладчикам пошло 1 924 млрд руб. (рассчитано автором по данным АСВ). Первое время перераспределение происходило внутри системы страхования, поскольку на выплаты вкладчикам шли средства, собранные в качестве страховых взносов не только и не столько с по-

терпевших затем крах банков, сколько со всех остальных банков. Однако уже в 2015 г. фонд страхования вкладов израсходовал львиную долю собственных ресурсов. АСВ не остановило выплаты страхового возмещения вкладчикам благодаря тому, что по заключенному с Банком России кредитному договору получило в 2015–2017 гг. 842 млрд руб., направленных на эти цели⁷ (https://www.asv.org.ru/agency/for_press/pr/613325/). Таким образом, накопившийся за годы действия системы дефицит ее ресурсов на 1,1 трлн руб. (кумулятивные взносы банков минус выплаты вкладчикам) был вынесен вовне и покрыт преимущественно из внешнего источника. Ввиду особого правового статуса Банка России его ресурсы не являются бюджетными средствами, и их использование нигде не фиксируется как дополнительные государственные расходы, и все же по сути это тоже разновидность общественных средств. Полученные АСВ от Банка России кредиты являются возвратными и постепенно погашаются из текущих доходов АСВ, однако они были предоставлены на крайне льготных нерыночных условиях, а именно по низкой ставке и на длительный срок, поэтому корректно было бы рассчитывать их чистую приведенную стоимость, которая неизбежно оказалась бы отрицательной для кредитора. Именно эту разницу между номинальной величиной предоставленного АСВ экстренного финансирования и его чистой приведенной стоимостью я принимаю за основу тех материальных потерь, которые понесло общество ради поддержания на плаву системы страхования вкладов.

Перераспределительный эффект от гарантий по вкладам оказался в пользу отдельных частных банков и их вкладчиков за счет общественного сектора. Стейкхолдеры частных банков захватили институт гарантирования вкладов и применили для достижения своих целей [Верников, 2018], присваивая выгоды и социализируя издержки. Выразилось это в использовании собранных у населения вкладов для покрытия убытков банков и небанковского бизнеса, далеко не всегда успешного, а после кризиса 2008 г. — как правило, убыточного. Завышение процентной ставки позволяет форсиро-

7. Так в очередной раз сработало «мягкое бюджетное ограничение» (soft budget constraint, по выражению Я. Корнаи), причём много лет спустя после исчезновения командной перераспределительной экономики советского типа. Практическое подтверждение того, что на самом деле бюджетное ограничение является мягким, усилило эффект *moral hazard* на всех участников системы.

ванно привлечь частные вклады даже накануне краха или отзыва лицензии, поскольку отдавать вкладчикам эти средства не планируется. Регулятору пришлось тщательно отслеживать превышение банками предлагаемых вкладчикам условий по сравнению со среднерыночными и ввести дифференцированные взносы в фонд страхования вкладов в зависимости от рискованности проводимой банком политики. В общем числе банковских крахов увеличилась доля преднамеренных и криминальных банкротств, финансовое состояние банкротящихся банков ухудшилось.

Важно понять, являются ли общественные издержки, связанные с выплатами вкладчикам рухнувших банков, следствием именно и только защиты вкладов, а не каких-то иных институтов и всей системы управления экономикой⁸. Что было бы в отсутствие формальных обязательств правительства по возврату денег рядовым вкладчикам? Новейшая экономическая история России дает косвенный ответ на этот вопрос: расхода общественных средств все равно не удалось бы избежать. В сентябре 1998 г. после краха целого ряда крупнейших розничных банков Банк России принял решение «О мерах по защите вкладов населения в банках», согласно которому обязательства по вкладам в шести банках (СБС-АГРО, Инкомбанке, «Менатепе», Промстройбанке России, Мосбизнесбанке и Мост-Банке) переводились в Сбербанк России для выплаты Сбербанком [Кротов, 2009, с. 173]. Одновременно предусматривался и перевод в Сбербанк части активов, однако этих активов было заведомо недостаточно для обеспечения выплат в полном размере, иначе данные банки не оказались бы в таком положении. Таким образом, перевод вкладов в Сбербанк был не техническим шагом, а по сути субсидированием вкладчиков данных банков за счет общественных средств ради снятия политической и социальной остроты проблемы, причем в отсутствие каких-либо формальных обязательств государства перед вкладчиками данных частных банков.

Этот пример еще раз подтверждает, что в России неформальные институты имеют не меньшую силу, чем формальные. В контексте нашего вопроса это значит, что даже в отсутствие формальной системы гарантирования вкладов при появлении массы по-

8. Автор благодарен А.Я. Рубинштейну за постановку этого вопроса.

страдавших вкладчиков государству все равно пришлось бы тратить свои средства на выплату компенсаций им, и неважно, под каким юридическим предлогом. Однако и масштаб проблемы пострадавших вкладчиков, и масштабы вывода активов из частных российских банков изначально были бы кратно меньшими в отсутствие гарантий по вкладам. Главная причина лежит на поверхности: частным банкам (к Банку Москвы это не относится) просто не удалось бы собрать у населения подобные суммы. Самых участников схемы было бы гораздо меньше: многие частные банки начали работать со средствами физических лиц лишь после вступления в систему страхования вкладов. Неустойчивые и терпящие бедствие банки вообще не могли бы привлечь депозиты ни под какую процентную ставку – а после 2004 г. им это отлично удавалось, вопреки всякой логике и здравому смыслу. Следовательно, нам остается только заключить: при прочих равных условиях, даже учитывая несовершенство остальных российских институтов и учреждений, прямые издержки общества были бы гораздо меньшими без формальной защиты вкладов. В этом смысле можно сказать, что система страхования вкладов энергично и профессионально ликвидировала последствия бедствия, вызванного самим же страхованием вкладов.

3. Устойчивость

Консолидации и укоренению гарантирования вкладов в России способствовало то, что этот институт созвучен представлениям местного социума, в отличие от многих других институтов, трансплантированных за последние три десятилетия. Стереотип массового общественного сознания таков, что компенсация государством потерь гражданина из-за неудачного выбора банка почему-то видится как естественная обязанность государства, раз оно допустило легальную деятельность такого банка и широкую рекламу им своих услуг. Многие исследователи отмечают наличие в России длительных традиций государственного патернализма⁹ [Нуреев, Латов, 2017; Ефимов, 2019] и перераспределения ресурсов [Бессонова, 1994;

9. Одно из определений патернализма – «отеческая» опека; покровительство, порождающее иждивенчество и угнетение; неравноправное партнерство (http://www.slovarnik.ru/html_tsot/p/paternalizm.html).

Полтерович, 2005], поэтому гарантирование вкладов отлично вписалось в данную традицию [Верников, 2020]. Патерналистская направленность нового института обеспечила ему понимание и широкую поддержку со стороны населения; он не вызвал институционального конфликта, не был заблокирован или отторгнут, как бывало в других случаях [Кузьминов и др., 2005].

Что касается *культурной инерции* как одного из факторов фиксации нормы — а значит, и формирования ИЛ, — то гарантирование вкладов сформировало определенный стереотип поведения. При выборе банка вкладчик теперь обращает внимание не на его надежность, а только на процентную ставку. Придерживающийся консервативной сберегательной стратегии («только Сбербанк») вкладчик получает упущенную выгоду в виде дифференциала процентных ставок между максимальными ставками в самых рискованных банках и ставкой Сбербанка как одного из самых надежных банков. Игнорирование новой реальности, пусть и нездоровой, не выгодно для рядового агента. Появились «серийные вкладчики», раз за разом размещающие депозит в ненадежном банке и после его краха получающие возмещение. Оппортунистическое поведение стало рациональным и позволяет вкладчику максимизировать процентный доход на свои средства и не нести прямых потерь, а трансакционные издержки невелики благодаря четкой работе Агентства по страхованию вкладов (АСВ).

Развитие института пока идет лишь в одном направлении, а именно повышения защищенности вкладчиков. Доля потенциальных выплат по гарантии в совокупном объеме застрахованных вкладов выросла с 25% вначале до 68-69% (расчет автора по данным АСВ). Максимальный размер страхового возмещения корректировался в сторону увеличения уже 4 раза, нынешнее значение — 1 млн 400 тыс. руб. Соотношение между максимальным размером страхового возмещения и годовым ВВП на душу населения составляет примерно 2,5, и когда оно понижается в результате роста ВВП, то с некоторым лагом следует очередная коррекция. К обычным банковским вкладам физических лиц добавились вклады индивидуальных предпринимателей, средства на эскроу-счетах для покупки недвижимости, депозитные сертификаты. С 2019 г. гарантии распространились на средства на счетах микро- и малых предприятий. Сложно приве-

сти пример решения или хотя бы законодательной инициативы по уменьшению «щедрости» системы гарантирования и повышению ответственности вкладчика за свои действия. На начальном этапе была попытка установить не полное, а пропорциональное (частичное) покрытие потерь вкладчика при страховом случае, но от этого отказались в 2008 г. под предлогом «неэффективности» и перешли к полному возмещению в пределах лимита на одного вкладчика в одном банке. Тот факт, что в обратном направлении корректировок системы не было, подтверждает гипотезу о попадании в ИЛ.

Есть ли выход из институциональной ловушки?

Лучший способ справиться с ИЛ — предотвратить ее появление, например, с самого начала планировать демонтаж института, если он в долгосрочном плане неэффективен. Тогда он вводится на временной основе, предусматривая его автоматическую отмену [Полтерович, 1999]. На практике выполнить это правило сложно: с первой же секунды существования института его силы поддержки оказываются и начинают борьбу за увековечение собственного существования, за расширение своей миссии. Далее возникают эффекты координации, обучения и сопряжения, а потом и культурная инерция. Зрелый институт обладает надежным иммунитетом от попыток демонтажа независимо от тех издержек, которые уже понесло и продолжает нести общество на его поддержание; его сторонники защищаются и сами переходят в контратаку, шантажируя общество дестабилизацией.

Самоподдерживающийся режим ИЛ опирается на структуру предпочтений индивидов, которым «невыгодно» или «нецелесообразно» что-то менять, так как для них издержки трансформации по отказу от нормы превышают трансакционные издержки при ее сохранении. Достигнутое системой равновесие не является Парето-эффективным, и возможно одновременное улучшение ситуации для всех экономических агентов, однако для этого требуются их скоординированные действия [Полтерович, 2004]. Сама по себе ловушка рассосаться не может: временное внешнее воздействие не выводит систему из ловушки; система изменяет параметры своего состояния, а после снятия возмущения — возвращается в прежнее равновесие [Полтерович, 1999]. В нашем случае в качестве временного шока по отношению к системе гарантирования вкладов можно рассматривать ее пик выплат вкладчикам в 2015–2017 гг., когда после латания дыры ресурсами Банка России все продолжилось по-прежнему.

Институт гарантирования вкладов прочно укоренился в российском обществе, его социальная база и поле действия постоянно расширяются. Сил противодействия за эти годы не стало больше, зато силы поддержки неуклонно увеличиваются. Самая массовая сила поддержки данного института — это относительно обеспеченные вкладчики, т.е. верхние слои среднего класса, прежде всего проживающие в крупных городах. Именно они получили наибольшую выгоду от гарантий по вкладам, о чем можно судить по среднему размеру фактически выплаченного страхового возмещения: 634 тыс. руб. в 2017 г. Таких сбережений у большинства населения просто нет, а у 54% россиян сбережений вообще нет¹⁰. На одного вкладчика приходится в среднем 200 тыс. руб. депозитов, и между регионами есть огромная вариация: если в Москве средний объем депозитов на душу населения 822 тыс. руб., то в замыкающих рейтинг регионах России — менее 30 тыс. руб. [*Рейтинг регионов*, 2019].

Если допустить, что институт гарантирования вкладов был захвачен групповыми интересами [Верников, 2018], то можно предположить, что эти группы предпримут все возможные усилия для окапывания и обороны своих позиций, и даже будут бороться за увеличение достающейся им доли общественного пирога в виде государственного финансирования. Можно было бы предположить, что в сохранении и развитии системы гарантирования вкладов заинтересованы в первую очередь остающиеся в ней неконкурентоспособные или недобросовестные участники. Их число сильно уменьшилось благодаря энергичным действиям регулятора (на начало 2020 г. в системе остается лишь 363 действующих банка с лицензией). Но это упрощение. Во-первых, в сохранении статус-кво заинтересованы все без исключения банки, так как серьезное изменение дизайна системы гарантирования могло бы вызвать кризис доверия вкладчиков к банковскому сектору в целом и нанести ущерб всем участникам, пусть и непропорциональный. Во-вторых, несмотря на высокие общественные издержки на поддержание платежеспособности системы, эти издержки покрыло государство, тогда как оставшимся в системе банкам не повышали размер страховых взносов, чтобы расплатиться с вкладчиками рухнувших банков. Следовательно, издержки

10. Результаты опубликованного в 2019 г. исследования Ромир: <https://romir.ru/studies/rossiyane-sberegayut-vse-menshe>

трансформации даже для надежных банков сопоставимы с издержками, которые они продолжают нести, находясь в системе. Согласно теории, это является непреложным условием выживания института.

Д. Норт отмечал, что эффект блокировки («lock-in») возникает из симбиотической связи между институтами и организациями, появившимися вследствие той системы стимулов, которые были порождены самими этими институтами [North, 1990, p.7]. Действительно, роль организаций в образовании ИЛ велика. В нашем случае речь идет не только о почти тысяче банков, вступивших в систему страхования вкладов (свыше 500 из них уже покинули ее), но об организации, ставшей оператором этой системы, государственной корпорации АСВ. Для ее предшественника (Агентства по реструктуризации кредитных организаций, АРКО) новая миссия по страхованию вкладов стала спасительной, так как к 2003 г. задачи АРКО были успешно выполнены и его ждало упразднение. С тех пор АСВ серьезно развилось, укрепило свой статус и приобрело целый ряд новых функций, не связанных с гарантированием банковских вкладов — например по ликвидации кредитных организаций. Только по линии страхования вкладов через АСВ за 2004–2018 гг. прошло 2,1 трлн руб. Такой поток ресурсов создает возможности для продвижения своей повестки дня в общественном пространстве, включая политическую и экспертную среду — через финансирование исследований и т.д. Сложно представить, что столь сильная управленческая структура не попытается контролировать общественный дискурс в области гарантирования вкладов и не приложит усилий к увековечиванию и постоянному расширению своего мандата. В действительности так и происходит.

Есть ожидание все большей вовлеченности государства в финансовые дела граждан и ответственности за результаты их финансового поведения, поэтому система гарантирования постоянно эволюционирует в сторону повышения ответственности государства и защищенности клиентов банков. Под влиянием банковских лоббистских структур политики инициируют распространение гарантий на все новые категории банковских обязательств. Участники политико-законодательного процесса как будто соревнуются друг с другом в том, как сделать систему более льготной и оградить вкладчиков от возможных потерь, невзирая на мотивацию и реаль-

ное финансовое положение самих вкладчиков. Такие инициативы обычно активизируются в преддверии выборов, которые в России всегда носят «судьбоносный» характер. Вкладами граждан дело не ограничивается: депозиты микробизнеса уже попали под защиту, на очереди депозиты и счета кооперативов, некоммерческих организаций, товариществ, ТСЖ, общественных организаций, общин коренных народов. В отдельных случаях лимит возмещения повысится до 10 млн руб. (<https://www.interfax.ru/russia/686262>). В пределе функции — ответственность государства по другим обязательствам банков, счетам компаний¹¹, вплоть до межбанковских кредитов, для чего будет приведен аргумент о «выравнивании условий конкуренции» и «устранении дискриминации» отдельных категорий банковской клиентуры. Чем дольше такая система эволюционирует на собственной основе, тем сложнее гипотетический отказ от нее и выше издержки трансформации («хредный эффект»). Чтобы выбраться из такой колеи, должно произойти что-то совершенно экстраординарное и поэтому столь же маловероятное, типа полного краха государственных финансов и вообще государственных институтов с переходом под внешнее управление.

Надо сказать, что в этом отношении Россия совершенно уникальна. Примерно так же обстоит дело в большинстве промышленно развитых стран, учредившим у себя гарантирование вкладов. У исследователей давно уже нет иллюзий относительно данного института и его многократно выявленных и эмпирически доказанных последствий, которые даже могут превосходить полезный эффект от него [Thies, Gerlowski, 1989; Martínez-Pería, Schmukler, 2001; Cull et al., 2005; Anginer et al., 2014; Hogan, Luther, 2014; Allen et al., 2015; Hogan, Luther, 2016]. Однако и отказаться от этого института общество тоже не в силах, и дело сводится ко все новым корректировкам в попытке ослабить эффект *moral hazard*.

11. США и некоторые другие страны тоже страхуют депозиты фирм наряду с частными вкладами. Но, во-первых, США гораздо более богатая страна, чем Россия, и может позволить себе большие расходы. Во-вторых, конкретные параметры системы гарантирования зависят от влияния банковского лобби в данной стране, а не от доводов чистого разума. В-третьих, в США почти нет государственных банков, а в России они есть и удерживают около 70% всех депозитов юридических лиц [Отчет о развитии банковского сектора, 2019, с. 18], т.е. государство уже и так несет ответственность (субсидиарную) за сохранность этих депозитов.

В теоретическом плане из ИЛ можно выйти, поощряя альтернативное неэффективному поведение и меняя соотношение между трансакционными и трансформационными издержками, т.е. постепенно. Здесь тоже потребуются выполнение целого ряда условий. Например, выход из ИЛ может произойти только на траектории интенсивного экономического роста [Балацкий, 2002]. Это условие сразу становится запретительным для национальных экономик, находящихся в состоянии стагнации, рецессии или неустойчивого роста.

В рамках парадигмы [Кузьминов и др., 2005] для выхода из ловушки не надо начинать все сначала, тем более что это вряд ли возможно, а надо скорректировать внедряемую норму и зайти на второй круг ее внедрения. Часто это будет эквивалентно следованию совету известного литературного персонажа пилить чугунные гири и дальше, так как внутри они золотые (какие же еще они могут быть?).

Что касается возможного выхода из ИЛ, характеризующейся привыканием граждан к патернализму государства и собственному иждивенчеству в финансовой сфере, то ситуация видится так. Если общество отнесло какой-то товар или услугу к числу мериторных благ, то лишить данное благо такого статуса крайне сложно. Здесь уже включился механизм «культурной инерции», о котором пишет В.М. Полтерович, и требуется переворот в общественном сознании. При преодолении наркотической или аналогичной зависимости организма первым условием является осознание такой зависимости и желание преодолеть ее. Аналогично, для выхода общества из ИЛ требуется, как минимум, осознание им своего нахождения в ловушке, т.е. критическая оценка с квалификацией текущей ситуации именно как ловушки. Применительно к гарантированию вкладов это условие сегодня не выполняется. Если «сначала было слово», то слова пока нет: в исследовательской литературе и в средствах массовой (дез)информации начисто отсутствует критический дискурс о страховании вкладов¹². Проблемы отдельных банков, криминализация отрасли, многомиллиардные хищения средств вкладчиков и столь же значительные расходы на компенсационные выплаты этим вкладчикам относятся на счет каких угодно факторов — от личност-

12. Редкое исключение из этого правила — газетная статья [Пеникас, 2017].

ных и коррупционных до форсмажорных, но только не на счет гарантий, хотя без них сбережения населения изначально не поступили бы в частный банковский сектор в таком объеме. Пока доминирует представление о полной безальтернативности этого института, подробно обсуждать технические аспекты альтернативной системы нет смысла¹³. Поэтому ограничусь двумя общими соображениями.

Естественным противовесом государственному патернализму в финансовой сфере могли бы служить присущие рыночной экономике институты рыночной дисциплины и личной ответственности. Это учитывает концепцию двойственности институтов (дихотомию гарантий и свобод внутри каждого класса институтов) [Балацкий, Екимова, 2015] и концепцию базовых и дополняющих институтов, по-разному решающих одну и ту же задачу в обществах разного типа [Кирдина, 2001]. Балансирующие институты получили пока в данной сфере ограниченное развитие из-за того, что оппортунистическое поведение и иждивенчество вознаграждаются лучше, чему в немалой степени способствовало гарантирование вкладов. Но рано или поздно потенциал балансирующих институтов все равно придется привлечь ради устойчивости системы в целом, прививая людям склонность к финансово ответственному поведению и постепенно отучая от полной защищенности, тем более что к этому могут принудить и бюджетные ограничения.

Было бы последовательным, если бы адепты и теоретики частной собственности на банки как якобы заведомо более эффективной включили в свою парадигму заодно и преимущественно частную схему защиты вкладов. А государство прогарантировало бы вклады, находящиеся в государственных банках. Если частный банковский сектор действительно обладает инновационным потенциалом, который российское общество еще не успело оценить, то такая система ему не повредит, зато будет более справедливой и сбалансированной.

13. На данной стадии дискуссии я считаю целесообразным избегать нормативного дискурса и детализации конкретных мер по выходу из данной ловушки или ее нейтрализации, «нивелированию» [Стрижак, 2019]. (Прим. автора.)

Заключение

Концепция институциональных ловушек [Полтерович, 1999] как неэффективной с точки зрения общественной полезности, но устойчивой практики или нормы, помогает объяснить ситуации, возникающие при попытке реформирования экономики с помощью трансплантации институтов из-за рубежа. Эта концепция стала полезным теоретическим конструктом для анализа отношений, сложившихся вокруг системы гарантирования частных банковских вкладов в России. Институт гарантирования вкладов стал конкретным материалом и примером (кейсом), на котором я попытался конкретизировать и операционализировать концепцию ловушек и ее отдельные элементы.

В данном случае можно идентифицировать основные классифицирующие признаки, отличающие ловушку. Действовали те эффекты, которые обеспечивают фиксацию нового института: обучения, координации, сопряжения и культурной инерции. Патерналистская направленность гарантирования вкладов обеспечила ему прочную позицию в системе общественных отношений в России, опирающуюся на массовые силы поддержки в отсутствие значимых сил противодействия.

Что касается эффективности или неэффективности нового комплекса институтов, то с непосредственно возложенными на него задачами страхование вкладов справилось лишь частично. Доля частных банков на рынке депозитов физических лиц выросла, но ненадолго, и по прошествии 15 лет государственные банки стали контролировать даже большую долю рынка, чем было накануне введения гарантий. За истекший с 2003 г. период обанкротилось или было лишено банковской лицензии 506 банков, или свыше половины всех принятых в систему, т.е. искомая стабильность банковского сектора тоже не наступила. Сокращение числа банковских крахов в последнее время является заслугой не гарантирования вкладов, а основного финансового регулятора (Банка России).

Выплачивая компенсации вкладчикам, система страхования вкладов энергично и профессионально участвовала в решении проблемы, у истоков которой было само страхование вкладов: в его отсутствие сбережения населения просто не поступили бы в частный банковский сектор в таком объеме и масштабы спасательных операций были бы несравнимо меньшими. Гарантии по вкладам активизировали оппортунистическое поведение вкладчиков и банков, результаты которого выражаются в перераспределении ресурсов из государственного сектора в частный. На выплаты пострадавшим вкладчикам в пиковом 2016 г. было направлено 0,66% годового ВВП, а общая сумма выплат за весь период составила 1 923 млрд руб. Более чем наполовину источником этих выплат стали не частные, а общественные средства, поступившие от Банка России. При этом значительная часть сбережений населения была выведена из банков и расхищена перед наступлением страхового случая, и вернуть в общий фонд удастся лишь небольшую их часть. Отдельные социальные группы успешно использовали институт страхования вкладов как экстрактивный, повысив свое благосостояние за счет других.

Возможно, пик нанесенного гарантированием вкладов финансового ущерба уже пройден и система находится на этапе эволюционного развития. Это, однако, не отменяет применимости концепции институциональной ловушки. Порожденные новым институтом экономические и общественные отношения закрепились. Вектор дальнейшей динамики гарантирования вкладов очевиден: повышение комфорта и защищенности для пользователей банковских услуг, перекалывание все новых рисков с экономических агентов на государство. Чем дольше существует гарантирование вкладов, тем прочнее оно укореняется в обществе и общественном сознании («хредный эффект»). Именно эту одностороннюю направленность динамики и безальтернативность, а не только отрицательные финансовые результаты, я расцениваю как основной признак попадания в ловушку, закрепления, блокировки (lock-in) и т.д.

Надо признать, что российский социум пока не отрефлектировал своего нахождения в ловушке и поэтому не приступал к поиску выхода из нее. Институт защиты вкладов — это своеобразная

священная корова, которую никто не осмеливается тронуть, тем более на фоне (перманентных) политических изменений. Но рано или поздно корректировки потребуются.

Литература

- Аджемоглу Д., Робинсон Дж. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: ЭКСМО, 2017.
- Балацкий Е.В. Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и математические методы. 2002. Т. 38. № 3. С. 54–72.
- Балацкий Е.В., Екимова Н.А. Эффективность институционального развития России: альтернативная оценка // Тетра Еconomicus. 2015. Том 13. № 4. С. 31–51.
- Бессонова О.Э. Раздаточная экономика как российская традиция // Общественные науки и современность. 1994. № 3. С. 37–48.
- Верников А.В. Гарантирование банковских вкладов в России: дисфункция импортного института. М.: Институт экономики РАН, 2018.
- Верников А.В. Кому и зачем было нужно гарантирование банковских вкладов? // Экономическая социология. 2019. Том 20. № 2. С. 104–121.
- Верников А.В. Патернализм государства и гарантирование банковских вкладов // Вопросы теоретической экономики. 2020 (в печати).
- Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. М.: РИПОЛ классик, 2007, т. 2.
- Ефимов В.М. О двух типах социальных порядков // Вопросы теоретической экономики. 2019. № 1. С. 7–23. DOI: 10.24411/2587-7666-2019-10101.
- Капелюшников Р.И. Contra панинституционализм / Препринт WP3 № 2019/03. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2019.
- Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. Новосибирск, Ин-т экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, 2001.

- Кротов Н.И. История создания российской системы страхования банковских вкладов (свидетельства очевидцев. Документы). М.: Экономическая летопись, 2009.
- Круглова М.С. Теория институционального дизайна: от поиска идеальных институтов к работам блумингтонской школы // *Тетра Экономическая*. 2018. Т. 16. № 4. С. 17–28. DOI:10.23683/2073-6606-2018-16-4-17-28.
- Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию // *Вопросы экономики*. 2005. № 5. С. 5–27.
- Лысенко Ю.Г., Стрижак А.Ю. Современная парадигма институциональных ловушек // *Экономическая теория*. 2014. Т. 11. № 4. С. 48–61.
- Нуреев Р.М., Латов Ю.В. (2017). Экономическая история России (опыт институционального анализа): учебное пособие. 2-е изд., перераб. М.: КНОРУС.
- Олейник А. «Институциональные ловушки» постприватизационного периода в России // *Вопросы экономики*. 2004. № 6. С. 79–94. DOI:10.32609/0042-8736-2004-6-79-94
- Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ, 1995.
- Отчет о развитии банковского сектора и банковского надзора в 2018 году. М.: Банк России, 2019.
- Пеникас Г. Как улучшить систему страхования вкладов в России // *Ведомости*. 20.09.2017.
- 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. DOI:10.32609/0042-8736-2008-8-28-44.
- Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // *Экономика и математические методы*. 1999. Т. 35. № 2. С. 3–20.
- Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // *Экономическая наука современной России*. 2001. № 3. С. 24–50.
- Полтерович В.М. Институциональные ловушки: есть ли выход? // *Общественные науки и современность*. 2004. № 3. С. 5–16.

- Полтерович В.М. Общество перманентного перераспределения: роль реформ // Общественные науки и современность. 2005. № 5. С.5–16.
- Рейтинг регионов по размеру банковских вкладов населения. Исследование агентства РИА Рейтинг. (Электронный ресурс). <https://ria.ru/20191125/1561126844.html> Дата обращения: 15.01.2020.
- Рубинштейн А.Я. К теории рынков «опекаемых благ». Ст. I. Опекаемые блага и их место в экономической теории // Общественные науки и современность. 2009. № 1. С. 139–153.
- Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // Journal of Institutional Studies. 2018. Т. 10. № 4. С. 38–57.
- Стрижак А.Ю. Классификационная модель институциональных ловушек в современных условиях хозяйствования // Вестник Поволжского государственного технологического университета. Серия: экономика и управление. 2015. № 3 (27). С. 47–59.
- Стрижак А.Ю. Факторы формирования институциональных ловушек в странах с развивающимися рынками // Вестник Поволжского государственного технологического университета. Серия: Экономика и управление. 2017. № 3 (35). С. 16–25.
- Стрижак А.Ю. Теория и методология нивелирования институциональных ловушек в рыночной экономике. – Автореф. дис. ... д.э.н. Донецк, 2019.
- Яковлев А. О причинах бартера, неплатежей и уклонения от уплаты налогов в российской экономике // Вопросы экономики. 1999. № 4. С. 102–115.
- Allen F., Carletti E., Goldstein I., Leonello A. Moral hazard and government guarantees 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.
- Biswas R., Fraser D., Hebb G. On the shareholder wealth effects of deposit insurance premium revisions on large, publicly traded commercial banks // Journal of Financial Research. 2000. Vol. 23. No. 2. P. 223–241. DOI:10.1111/jfir.2000.23.issue-2.

- 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.
- Calomiris Ch., Jaremski M.* Stealing deposits: Deposit insurance, risk-taking, and the removal of market discipline in early 20th-century banks // *Journal of Finance*. 2018. Vol. 74. No. 2. P. 711–754. DOI:10.1111/jofi.12753
- 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., 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.
- Do Quy-Toan.* Institutional trap / Policy Research working paper No. WPS 3291. Washington, DC: World Bank, 2004. <http://documents.worldbank.org/curated/en/795701468763797130/Institutional-trap>
- Gabor D.* The road to financialization in Central and Eastern Europe: The early policies and politics of stabilizing transition // *Review of Political Economy*. 2012. Vol. 24. No. 2. P. 227–249. DOI: DOI: 10.1080/09538259.2012.664333
- Gradstein M.* Institutional traps and economic growth // *International Economic Review*. 2008. Vol. 49. No. 3. P. 1043–1066.
- Hatzis A.* Greece's institutional trap // *Managerial and Decision Economics*. 2018. Vol. 39. No. 8. P. 838–845. DOI:10.1002/mde.2970
- Hogan T., Luther W.* The explicit costs of government deposit insurance // *Cato Journal*. 2014. Vol. 34. No. 1. P. 145–170.
- Hogan T., Luther W.* The implicit costs of government deposit insurance // *The Journal of Private Enterprise*. 2016. Vol. 31. No. 2. P. 1–13.

- 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.
- Liebowitz S., Margolis S.* Path dependence, lock-in, and history // *Journal of Law, Economics, & Organization*. 1995. Vol. 11. No. 1. P. 205–226
- Mahoney J.* Path dependence in historical sociology // *Theory and Society*. 2000. Vol. 29. No. 4. P. 507–548.
- 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.
- Musgrave R.* “Merit goods”. – in: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. 1987. Vol. 3. P. 452–453.
- North D.* *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- Polanyi K.* *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, 2nd ed. Boston: Beacon Press, 2001.
- Polterovich L.* Institutional trap. – in: *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd Edition. 2008.
- Schoors K.* The credit squeeze during Russia’s early transition: A bank-based view // *Economics of Transition*. 2001. Vol. 9. No. 1. P. 205–228.
- Thies C., Gerłowski D.* Deposit insurance: A history of failure // *Cato Journal*. 1989. Vol. 8. No. 3. P. 677–693.

Об авторе

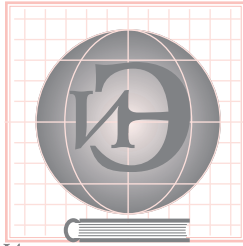
Андрей Владимирович Верников* – ведущий научный сотрудник Института экономики РАН, д.э.н. (2006), доцент по специальности «финансы, денежное обращение и кредит». Окончил МГИМО МИД СССР (экономист-международник, 1981) и аспирантуру ИЭМСС АН СССР (1984). Работал в системе Академии наук СССР и России. Преподавал в должности профессора департамента финансов НИУ «Высшая школа экономики». Имеет опыт работы в государственных учреждениях, международных финансовых организациях, коммерческом банке, наблюдательных советах (советах директоров) различных компаний.

Исследовательские интересы: институциональные изменения; экономическое развитие; финансирование развития; государственная собственность; банки; корпоративное управление.

Автор статей на русском и английском языках в журналах *Вопросы экономики*, *Деньги и кредит*, *МЭ и МО*, *Прикладная эконометрика*, *Проблемы прогнозирования*, *Экономическая социология*, *Economic Systems*, *Eurasian Geography and Economics*, *Journal of Economic Issues*, *Journal of Institutional Studies*, *Studies on Russian Economic Development*, *Soviet Studies* и др.

* Author affiliation: Institute of Economics, RAS, Moscow. *Andrei Vernikov*, vernikov@inecon.ru.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:
Тел.: +7 (499) 129 0472
e-mail: print@inecon.ru
Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

А.В. Верников

Концепция институциональных ловушек:
попытка применения к анализу нового института

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*
Редактор *Полякова А.В.*
Компьютерная верстка *Борщёва И.В.*

Подписано в печать 18.02.2020 г. Заказ № 3
Тираж 300 экз. Объем 2,1 уч.-изд. л.
Отпечатано в ИЭ РАН