

РАСШИРЕНИЕ ГРАНИЦ

А. В. Верников

Кому и зачем было нужно гарантирование банковских вкладов?¹



ВЕРНИКОВ Андрей Владимирович — доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики РАН. Адрес: Россия, 117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32.

Email: vernikov@inecon.ru

Цель статьи состоит в том, чтобы проанализировать обстоятельства, предшествовавшие появлению в России гарантирования банковских вкладов (2003 г.). Это поможет понять последующие особенности и результаты действия данного института. Автор сопоставляет имеющиеся статистические данные с другими доступными сведениями различного характера. Формальное гарантирование вкладов возникло в странах с развитой рыночной экономикой и финансовой системой и в отсутствие банков с государственным участием. В России продвижением данного института занялась в 1993 г. небольшая группа политиков и специалистов, тогда как непосредственные участники экономических отношений (крупные банки, привлекившие основной объём депозитов, и их вкладчики) предъявляли слабый спрос на право в данной сфере. Преимущества эксплицитной системы защиты вкладов были неочевидны в российских условиях, когда основная масса частных вкладов находится в банке с государственным участием. Материальные условия для гарантий по вкладам в тот период ещё не созрели: финансовые возможности государства были слабыми, институты рыночной экономики отсутствовали, а состав участников банковского рынка ещё не устоялся. Гарантирование не помогло людям вернуть свои сбережения, потерянные на рубеже 1990-х гг. Автор выдвигает предположение о том, чем могли руководствоваться инициаторы законопроекта о гарантировании вкладов. Это сочетание нескольких различных мотивов. Во-первых, благие намерения авторов законопроекта, сформировавшиеся под влиянием опыта США и других стран («демонстрационный эффект»). Во-вторых, стремление разрушить монополию Сбербанка и усилить частные коммерческие банки, повысив интенсивность конкуренции на банковском рынке ради предположительно благотворных эффектов этой конкуренции. В-третьих, поиск новой сферы деятельности для отдельных групп чиновников. Делается вывод, что ключевую роль в продвижении данной тематики в 1990-е гг. сыграл субъективный фактор.

Ключевые слова: Россия; заимствование институтов; гарантирование вкладов; спрос на право; банки; группа интересов; государственный патернализм.

¹ Исследование поддержано грантом Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), № 17-02-00207-ОГН. Автор благодарит А. Е. Абрамова, И. Н. Викторова, Д. Х. Ибрагимову, С. Г. Кирдину-Чэндлер, О. Е. Кузину, П. А. Медведева, Г. И. Пеникаса, А. А. Яковлева и двух анонимных рецензентов за их критические замечания. Материал обсуждался на конференциях и семинарах в НИУ ВШЭ, Казанском инновационном университете, Институте анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ и в Институте экономики РАН.

Введение

Среди множества общественных институтов, возникших в России за последние два-три десятилетия, было и введённое в конце 2003 г.² формальное гарантирование банковских вкладов³. Этот институт был трансплантирован из-за границы и имеет иностранное происхождение. Он возник в XIX веке в США; там же в 1933 г. появилась формальная система гарантирования в национальном масштабе. С помощью гарантирования вкладов государство либо сами участники рынка подстраховывают и создают дополнительный контур безопасности (*safety net*) для банков и их вкладчиков. Несмотря на распространённость систем гарантирования вкладов в разных странах мира и особенно в Европе [Demirgüç-Kunt, Kane, Laeven 2015], появление аналогичной системы в России в тот период не было предопределено или продиктовано обстоятельствами непреодолимой силы. По своей государственно-патерналистской и протекционистской направленности гарантирование вкладов отличалось от других зарубежных институтов, позаимствованных Россией в 1990-е гг. и направленных на развитие товарно-денежных отношений и демонтаж социалистической экономики.

Гарантирование банковских вкладов было официально введено в России в конце 2003 г. Федеральным законом № 177. До этого существовал институт неформальной государственной гарантии по вкладам населения в главном сберегательном учреждении страны — Сбербанке. Институт формального гарантирования вкладов был импортирован из-за границы. Между тем в науке уже возник консенсус относительно того, что оптимальным методом институциональных преобразований и модернизации является не прямое заимствование институтов в других странах и их механический перенос на иную почву, а, скорее, их «выращивание» или «прививка» к уже существующим институтам, с тем чтобы избежать отторжения и перерождения института [Полтерович 2001; Кузьминов et al. 2005]. Внедрение в постсоциалистических странах одного и того же института порой приносило противоположные результаты в зависимости от того, когда и как он внедрялся [Woodruff 2004], поэтому обстоятельства, сопутствующие появлению института, и соотношение интересов стейкхолдеров влияют на приживаемость нового института и пользу от него. Институт может столкнуться с эффектом блокировки [Норт 1997]. Возможны и непредвиденные эффекты, когда институт используют не по прямому назначению, манипулируют им, захватывают его и подчиняют групповым интересам [Полищук 2008], сам институт мутирует [Верников 2009].

О проблемах в функционировании института гарантирования вкладов в России свидетельствует, например, то, что в 2004–2018 гг. произошёл 481 страховой случай, то есть обанкротились или лишились лицензий половина всех банков-участников. Это затронуло интересы 9,3 млн вкладчиков, а суммарный объём выплаченных вкладчикам возмещений приблизился к 2 трлн руб. (см.: https://www.asv.org.ru/agency/statistical_information/)⁴.

² Основная фактология, касающаяся гарантирования вкладов в России, доступна в открытых источниках, в том числе на интернет-странице Агентства по страхованию вкладов (<https://www.asv.org.ru/insurance/>) и в Википедии (https://ru.wikipedia.org/wiki/Система_страхования_вкладов).

³ По примеру европейских законодателей, выпустивших 16 апреля 2014 г. директиву Европарламента и Европейского совета № 2014/49/EU «О системах гарантирования вкладов» (см.: Official Journal of the European Union. 2014. 57: 149–178), я использую термин «гарантирование вкладов». Российский закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ называется «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Впрочем, один из законопроектов назывался «О государственном гарантировании вкладов населения в банках Российской Федерации».

⁴ На самом деле величина нанесённого ущерба больше, так как несколько крупных частных банков, привлекавших вклады населения и потерпевших крах, подверглись санации не через Агентство по страхованию вкладов (АСВ), а через созданный Банком России новый механизм — Фонд консолидации банковского сектора, и не вошли в статистику страховых случаев по линии АСВ.

В связи с этим мне представляется полезным вернуться к обстоятельствам появления данного института в России. Надеюсь, что это исследование позволит лучше понять механизм общественного выбора относительно институтов, дизайн которых Россия заимствует из-за рубежа. Это, в свою очередь, могло бы в будущем минимизировать фактор случайности при выборе чужих институтов и ущерб от их внедрения.

Я пытаюсь оценить объективные обстоятельства и понять интересы и позицию главных действующих лиц. Представительный набор документов и материалов, относящихся к истории введения страхования вкладов в России, содержится в работе экономического летописца Н. И. Кротова (см.: [Кротов 2009]), по которой я в основном цитирую личные воспоминания и суждения непосредственных участников событий, независимо от мнения самого составителя книги. Вышедшие в тот период публикации сторонних экспертов о страховании вкладов часто лишь пропагандировали поверхностно изученный зарубежный опыт в рамках PR-кампании по продвижению нового института в общественном мнении; они не включены в библиографический список. Общие вопросы страхования вкладов, его необходимости и результатов в статье не затрагиваются.

В разделе 1 статьи сопоставлены аргументы в пользу гарантирования банковских вкладов с реальными условиями России; в разделе 2 внимание фокусируется на мотивации инициаторов гарантирования вкладов в России; в разделе 3 освещается позиция других сторон — вкладчиков, банкиров, чиновников, политиков и внешних участников процесса. В заключении подводятся итоги исследования.

1. Аргументы о необходимости гарантирования банковских вкладов и объективные условия в России

Основное теоретическое объяснение необходимости гарантий по вкладам относится к проблематике управления ликвидностью в банке. Любому банку потенциально грозит «набег» со стороны вкладчиков с массовым одномоментным изъятием средств из-за внезапной паники среди вкладчиков и их «стадного» инстинкта. Справиться с такой ситуацией банк самостоятельно не может, что приводит его к краху. Это, в свою очередь, сопряжено с высокими общественными издержками, поэтому общество предпочитает обезопасить банки от угрозы «набегов» [Bryant 1980; Diamond, Dybvig 1983]. Гарантирование вкладов призвано предотвратить или прекратить панику и «набеги» вкладчиков на свои банки, удержать хранящиеся там сбережения. Государство заботится о макростабильности, а значит, и о ликвидности акторов на микроуровне.

Широко применяются «социальные» аргументы, предполагающие государственную защиту интересов мелких вкладчиков («простых граждан»), наиболее финансово уязвимых и не имеющих знаний и навыков для того, чтобы самостоятельно оценить риски и качество своего банка. Гарантирование вкладов всегда презентуется общественности как «инклюзивный» институт, приобщающий широкие слои населения к пользованию банковскими услугами на равноправной и справедливой основе, а в конструкцию системы может быть заложен особый льготный режим для небольших по сумме вкладов.

В начале 1990-х гг., когда в России стали обсуждать формальное гарантирование вкладов⁵, 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 ино-

⁵ Закон о страховании вкладов, как уже отмечалось, был принят в 2003 г., однако первый законопроект датирован ещё весной 1994 г., а Указ Президента № 409 «О защите сбережений граждан Российской Федерации» вышел 28 марта 1993 г., хотя и не был исполнен, поэтому я изучаю обстоятельства, существовавшие не только на день принятия ФЗ № 177, но и до того, ведь гарантирование вкладов в том или ином виде вполне могло возникнуть на несколько лет раньше, и это не произошло лишь по не зависящим от инициаторов закона причинам.

странной валюте), а новые накопления ещё не возникли и не пришли. Речь поэтому шла не столько о сохранении денег в банках, сколько о переводе сбережений из наличной формы в безналичную и о привлечении в банки новых ресурсов.

Идея гарантирования вкладов продвигалась через властные структуры на фоне высоких темпов инфляции и общей политико-экономической нестабильности в стране, замещения национальной валюты иностранной, сохранения банков с государственным участием и низкого доверия к частным банкам. Люди держали свои сбережения в основном в наличной форме, причём приобретали с этой целью иностранную валюту [Яковлев 1998]. Ключевое отличие России заключалось в том, что здесь традиционно велика роль банков с государственным участием. В США же не было и нет государственных депозитарных учреждений, и все вклады находятся в частных банках. В российской ситуации преимущества эксплицитной системы гарантирования вкладов перед имплицитной были неочевидны. Кроме того, состояние государственных финансов в тот период объективно препятствовало подобным экспериментам — собственно, фискальные соображения и отсрочили реализацию данной идеи до 2003 г., когда экономика России преодолела последствия кризиса и успешно развивалась.

В 1990-е гг. сохранение Сбербанка на ведущих позициях и даже его выживание не было данностью. Существовала вероятность того, что самый крупный банк с участием государства тоже атомизируют и уничтожат, как и другие государственные «спецбанки», либо передадут иностранным инвесторам, как поступили с ведущими сберегательными учреждениями в Центральной и Юго-Восточной Европе. В случае реализации одного из подобных сценариев формальное гарантирование вкладов оказалось бы востребованным, так как доверие к Сбербанку неизбежно пошатнулось бы. Однако к 2003 г., когда был принят Федеральный закон № 177, уже проявилась тенденция к восстановлению в России государственного сектора, сохранению системообразующей роли Сбербанка и стабилизации позиций иностранных дочерних банков.

Учреждение системы гарантирования вкладов может быть частью *международных обязательств* страны. В 2014 г. была принята очередная европейская директива № 2014/49/EU, согласно которой каждая страна — член Евросоюза обязана иметь как минимум одну систему гарантирования вкладов, чтобы членством были охвачены все без исключения банки, принимающие депозиты населения, и защите подлежат депозиты стоимостью до 100 тыс. евро. Недавно вступившие в ЕС страны Центральной и Юго-Восточной Европы были вынуждены принять и внедрить у себя весь комплекс европейских правовых институтов (*Acquis Communautaire*), поэтому у них не было выбора, хотя единый уровень страхового возмещения представляется завышенным ввиду среднего размера доходов и сбережений в этих странах. У России же никаких международных обязательств по поводу гарантирования вкладов и параметров этой системы не было и по-прежнему нет, и всё произошло исключительно по её собственной инициативе.

Американские теоретики гарантирования вкладов предвидели *риски* и потенциальный ущерб от гарантирования вкладов, главный из которых — это распространение недобросовестного безответственного поведения, по-английски — *moral hazard*. Граждане, чьи вклады гарантированы или застрахованы, перестают интересоваться финансовым состоянием и деятельностью своих банков. Это подрывает рыночную дисциплину, то есть готовность и способность вкладчиков «наказывать» рискованные банки оттоком вкладов, поощряет иждивенчество и инфантилизм. Сами банки при гарантировании вкладов приобретают склонность к агрессивному поведению и выбору более рискованных, менее надёжных проектов, в которые вкладываются полученные от вкладчиков ресурсы [Martínez-Pería, Schmukler 2001; Cull, Sorge, Senbet 2005; Hogan, Johnson 2016]. Из-за наличия гарантий банки меньше опасаются оттока вкладчиков, которые могут узнать об их рискованных операциях. *Moral hazard* повышает риски банков и системы в целом, вероятность краха отдельных банков и наступления финансово-

го кризиса. Связь между страхованием вкладов и *moral hazard* среди банков и вкладчиков подтверждается в большинстве эмпирических исследований, в том числе на материале России [Пересецкий 2008; Cámara, Montes-Negret 2006; Ungan, Caner, Özyıldırım 2008; Karas, Pyle, Schoors 2010; 2013; Chernykh, Cole 2011]. Страхование вкладов вместе с санацией проблемных банков за счёт государства изменило поведение вкладчиков, которые теперь в меньшей степени склонны поддаваться панике при появлении негативной информации о банке. Вкладчики потеряли интерес к финансовому состоянию банка, которому они доверяют свои сбережения, причём этот «обезболивающий» эффект сохраняется даже во время кризиса [Karas, Pyle, Schoors 2013]. Кроме того, вкладчики знают, что при нехватке средств внутри самой системы гарантирования выплата возмещения произойдёт за счёт безусловного привлечения дополнительных государственных ресурсов, и это тоже расхолаживает их.

2. Инициаторы введения гарантирования вкладов в России и их возможная мотивация

Продвижением гарантирования банковских вкладов занималась небольшая группа политиков и специалистов, ядро которой составили два народных депутата. Идея возникла спонтанно. Как пишет непосредственный участник процесса, *«весной [1994 г. — А. В.] произошло историческое событие. Я хорошо помню тот момент, когда в кабинет вошёл Павел Алексеевич [Медведев — А. В.] <...> и сказал: “Ребята, есть идея — надо разрабатывать систему страхования банковских вкладов!”»* (цит. по: [Кротов 2009: 66])⁶. Огромную роль играл человеческий фактор: *«Законопроект продвигался исключительно за счёт энтузиазма нескольких людей. Стоило им остановиться буквально на месяц или даже на неделю — и вся выстроенная ими система договорённостей сразу бы рухнула»* [98].

Описывая свою дискуссию с правительством о гарантировании вкладов, один из его главных инициаторов потом напишет: *«Убеждённость в необходимости закона была настолько твёрдая, что нас не смутили никакие возражения правительства»* [77]. Ему вторит другой соратник: *«Было ясно, что систему страхования вкладов нужно внедрять и в России»* [45]. Где источник этой ясности и твёрдой убеждённости?

Установить истинные мотивы и интересы создателей нового института сложно. Самым простым и «лежащим на поверхности» мотивом подобной инициативы можно по умолчанию считать искренние благие намерения её авторов — улучшить текущую ситуацию в своей стране, особенно если страна проходит неблагоприятную траекторию развития. Столь же мощным мотивом является стремление сделать, как в «цивилизованных» государствах. Россия оставалась одной из немногих промышленно развитых стран без формального гарантирования вкладов. Сторонникам *«было понятно, что страхование вкладов в России вводить надо, мы здесь не пионеры, во всех цивилизованных странах банковские вклады уже давно к тому времени гарантировались. Первые зарубежные поездки по изучению банковского опыта подтверждали правильность наших действий»* [134]. Обратим внимание: что-то «было понятно» уже потому, что так делается за рубежом, а не исходя из конкретных российских условий. Зарубежные ознакомительные поездки и оказываемый там благосклонный приём предсказуемо валидировали это ощущение.

Демонстрационный эффект сработал через ознакомление будущих авторов законопроекта с опытом США и некоторых других стран. По воспоминанию основного инициатора гарантирования вкладов в России, ему подарили примерно 100 американских книг по банковскому делу «незнакомые американцы», случайно попавшие в его кабинет в Верховном Совете РСФСР. Из этих книг он и узнал, что от такой беды, как обманутые вкладчики, *«есть хорошее лекарство — страхование вкладов»* [39–40,

⁶ Далее в статье при цитировании первоисточника по книге Н. И. Кротова [Кротов 2009] будет указываться только номер страницы в квадратных скобках.

42]. Важным этапом стала учебная поездка в США в 1993 г., организованная президентом Федеральной резервной системы Нью-Йорка Дж. Корриганом. Впоследствии инициаторы учитывали практику разных стран, «хотя, если быть объективным, наиболее серьёзно мы использовали опыт Соединённых Штатов, первой страны, создавшей у себя систему защиты депозитов и доказавшей её эффективность» [66, 214].

2.1. Эксплицитная мотивация

Публичная аргументация в пользу введения гарантий по вкладам сочетала классические тезисы, давно изложенные в экономической и пропагандистской литературе на эту тему, а именно аргумент о том, что гарантирование стабилизирует банковскую систему и существенно снижает риск системного кризиса. Не забыли и о защите мелких вкладчиков.

Инициаторы законопроекта указывали, что ключевая задача — обеспечить приток вкладов населения в банки через укрепление доверия граждан к банкам. «<...> Не только население, но и государство в лице его чиновников не доверяет банкам <...> Создание системы страхования банковских вкладов сможет помочь устранить это недоверие <...> Если мы убедим население доверять деньги банкам, появится шанс и у нас. Но все убеждения будут напрасными, если не будет гарантии возврата накоплений. Следовательно, альтернативы не было» [59–60].

Американские экономисты-теоретики предполагали, что в банковской системе состоят фундаментально здоровые и платежеспособные в долгосрочном плане банки, незаслуженно страдающие от кризиса ликвидности из-за стадного поведения вкладчиков, и здесь-то вступает в действие гарантия возврата вкладов. В российском случае было не так: многие действующие банки высоким требованиям не отвечали и доверия вкладчиков не заслуживали. Следовательно, гарантирование помогало предотвратить как *неэффективные* «набеги» вкладчиков, вызванные лишь психологическими и субъективными причинами, так и вполне *эффективные* «набеги», вызванные реальными проблемами самих этих банков, действительно угрожающими сохранности средств вкладчиков.

Провозглашённая авторами законопроекта задача преодоления недоверия людей к банкам имела макроэкономическое измерение (приток сбережений в банковскую систему), но она касалась банков в разной степени. Ведущее сберегательное учреждение страны справлялось с нею раньше и справились бы вновь. Государство способно воспроизводить институт доверия для частных вкладчиков через исполнение своей роли собственника отдельных учреждений и регулятора всей системы [Spicer, Okhmatovskiy 2015]. Забегая вперёд, можно сказать, что гарантирование вкладов не смогло кардинально изменить отношение граждан к частным банкам: оно по-прежнему характеризуется недоверием [Ибрагимов 2015].

Создатели российской системы страхования вкладов говорили о необходимости развивать конкуренцию между банками ввиду её якобы однозначно благотворных эффектов, на тот момент ещё недостаточно изученных с помощью количественных методов. Если же проникнуть сквозь слой риторики, то, по сути, речь шла о разрушении лидирующего положения Сбербанка. Об этом на официальном уровне обычно избегали высказываться прямо и публично; исключением был министр экономического развития и торговли, который 18 сентября 2000 г. озвучил схему борьбы правительства и Банка России с монопольным положением Сберегательного банка на рынке частных вкладов и предложил создать конкуренцию Сбербанку через организацию системы гарантирования банковских вкладов граждан [256]. Если преодоление лидерства Сбербанка действительно было самоцелью, то многое становится более понятным, в частности выбор момента запуска (неоптимальный с других точек зрения) и параметров системы гарантирования.

Часть руководства Банка России разделяла неортодоксальную с теоретической точки зрения идею использовать страхование вкладов как инструмент 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»* [282–283; 308]. Возможность провести по-настоящему жёсткий отбор в систему гарантирования была иллюзорной, так как банки обладали мощным лоббистским потенциалом. В результате регулятору пришлось пойти на существенные компромиссы и принять в систему страхования подавляющее большинство обратившихся, или примерно $\frac{3}{4}$ всех банков, причём многие из них потом пришлось оттуда выводить с потерями для общества и вкладчиков.

Таким образом, часть аргументов в пользу гарантирования вкладов отражала объективные условия в России в тот период и де-факто призывала к нецелевому использованию данного института [Верников 2018], то есть не предусмотренному теорией и логической конструкцией гарантирования вкладов в рыночной экономике. Регулировать с помощью гарантии вкладов конкурентные отношения между банками или очищать банковский сектор от слабых и криминальных участников — это институциональная новация, обладающая признаками нецелевого использования института [Полищук 2008]. Для решения таких задач существуют другие институты и способы.

Во взглядах инициаторов гарантирования вкладов хорошо прослеживаются патерналистские установки. *«Рядовые клиенты банков — это пассивное большинство, и их материальные интересы следует охранять не только из соображений общего гуманизма, но и в целях поддержания устойчивости банковской системы»* [77]. В России патернализм является традиционным и устойчивым общественным институтом [Нуреев, Латов 2017]. В июле 2018 г. 62% опрошенных считали, что *«государство должно заботиться обо всех своих гражданах, обеспечивая им достойный уровень жизни»* (см.: <https://www.levada.ru/2018/08/23/rossiyane-trebuyut-ot-gosudarstva-zaboty/>). Компенсация потерь гражданина из-за неудачно выбранного банка тоже воспринимается большинством населения как нечто естественное и даже как обязанность государства, поскольку оно допустило легальную деятельность этого банка на рынке и рекламу им своих услуг в СМИ. Государство обычно оправдывает эти ожидания и тем самым укореняет их. Наличие или отсутствие формальных гарантий возврата вкладов не имеет значения. Так, в 1998 г. вклады частных лиц из потерпевших крах шести крупных частных банков были переведены в Сбербанк. «Перевод» являлся эвфемизмом, так как своих средств для покрытия обязательств перед вкладчиками в данных банках было недостаточно, и государство взяло на себя обязательства перед их вкладчиками, чтобы успокоить их и сбить волну паники.

Склонность к патернализму государства повлияла на выбор параметров системы страхования; так, после длительных ожесточённых дискуссий отказались от принципа добровольности при вступлении банков в систему гарантирования в пользу обязательности. Было понятно, что обе стороны — и вкладчики, и коммерческие банки — не воспримут свою ответственность всерьёз: банк добровольно не застрахует вклады, но после краха его вкладчики всё равно обратятся к государству и будут точно так же претендовать на бюджетные ресурсы, как и застрахованные вкладчики, причём без каких-либо юридических оснований, как было в 1998 г. и неоднократно до и после того.

2.2. Возможная имплицитная мотивация⁷

Истинная повестка дня действующих лиц может отличаться от целей и задач, которые озвучиваются в публичном пространстве и фиксируются в документах. Составить свои суждения и предположения на этот счёт можно как логическим способом, так и интерпретируя документально зафиксированные

⁷ Все высказанные в данном разделе статьи суждения являются лишь субъективными и предположительными.

высказывания, делавшиеся в ходе десятилетних обсуждений законопроекта о страховании вкладов. Я предполагаю, что действовали такие имплицитные мотивы:

- повысить конкурентоспособность частных банков;
- создать для себя новую сферу деятельности.

Доверие клиентов к Сбербанку и приток вкладов в него мало волновали инициаторов законопроекта, тем более что членство Сбербанка в системе гарантирования сначала вообще не было предусмотрено. На самом деле главным объектом заботы являлись частные коммерческие банки, многие из которых доверием не пользовались ввиду своей молодости и ненадёжности⁸. Гарантирование вкладов уравнивает возможности привлечения средств населения для крупного государственного банка, традиционно пользующегося доверием граждан, и иных участников банковского рынка, к которым такого доверия нет. Страхование вкладов, таким образом, наделялось селективным действием — обеспечить ресурсами и укрепить частные банки за счёт государственного монополиста (Сбербанка). Сложно установить, откуда и почему мог возникнуть такой мотив у инициаторов законопроекта. Я допускаю здесь сочетание идеологической исходной мотивации (частная собственность «лучше» государственной; монополия Сбербанка тормозит развитие рыночной экономики) и какой-то иной. Как было сказано выше, подрыв лидирующих рыночных позиций Сбербанка обычно оставался имплицитной целью, которую сторонники гарантирования вкладов избегали провозглашать открыто (за редким исключением).

За продвижением нового для страны института теоретически может стоять стремление инициаторов *создать для себя новую сферу деятельности и новое учреждение*, в котором будут статусные и хорошо оплачиваемые позиции [Яковлев 2003]. Активную роль в продвижении тематики гарантирования сыграли члены и работники парламентского подкомитета по делам банков, а впоследствии и руководители госкорпорации АРКО (Агентство по реструктуризации кредитных организаций). Агентство создавалось под определённую задачу и к началу 2000-х гг. успешно выполнило свою миссию, поэтому объективно было заинтересовано в продлении деятельности и расширении мандата. *«Мы знали, что в какой-то момент функции АРКО окажутся ненужными»*, — пишет А. В. Турбанов [247]. АРКО стремилось стать администратором новой системы страхования вкладов, причём с очень широкими полномочиями, вплоть до передачи ключевых функций банковского регулирования от Банка России. Цель с определёнными корректировками была достигнута, а руководитель АРКО стал главой АСВ.

Мою гипотезу относительно имплицитных мотивов подтверждает и последовательность действий при введении гарантий вкладов. Авторы законопроекта выступали за немедленное введение гарантий, невзирая на очевидные риски в виде сотен слабых банков и общего недоверия вкладчиков. В ходе дискуссий инициаторы гарантирования были готовы идти на практически любые компромиссы в дизайне системы ради скорейшего принятия федерального закона. Сам факт принятия документов был важнее их конкретного содержания. В Указе Президента Российской Федерации «О защите сбережений граждан Российской Федерации» (1993 г.) содержались ошибки — банковские активы были перепутаны с пассивами, но для сторонников страхования главным было то, что их услышали. П. А. Медведев пишет: *«Президент одобрил нашу идею. Более того, мы находили целые фразы (пусть и с искажениями), взятые из наших предложений <...> Ради принятия хотя бы какого-нибудь (Выделено мной. — А. В.) закона о страховании вкладов я готов был согласиться и на возложение на фонд минимального набора функций — только выплату страховых сумм»* [44, 63, 140].

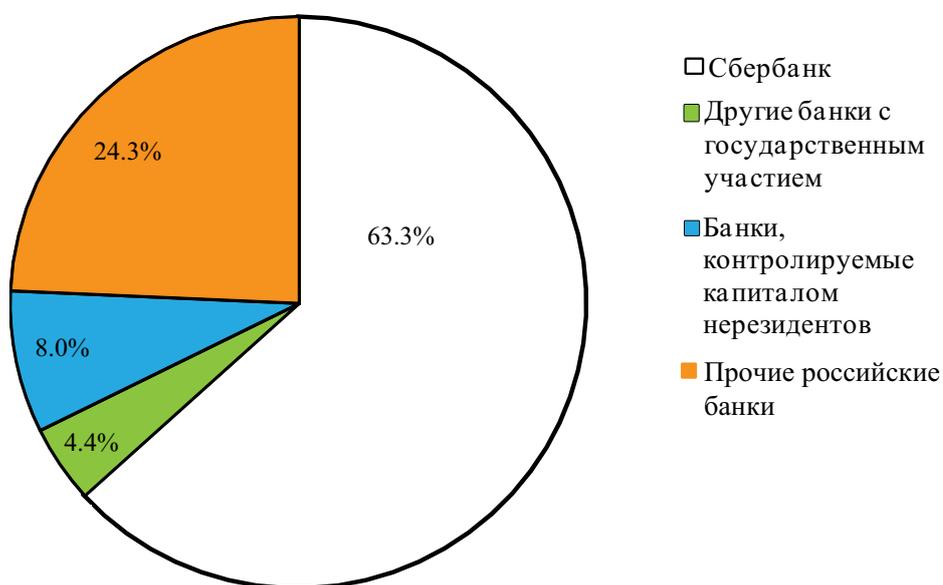
⁸ Возможно, специфичный для России мотив заключался в том, чтобы с помощью гарантий отвлечь вкладчиков от финансовых «пирамид» и прочих мошенников и сделать их клиентами коммерческих банков.

3. Позиция и мотивация других стейкхолдеров по вопросу гарантирования банковских вкладов

3.1. Вкладчики

В 1993–1994 гг., когда шло обсуждение гарантирования банковских вкладов, наиболее чувствительными темами для широких слоёв населения были обесценивание рублёвых сбережений из-за либерализации цен и инфляции, девальвация национальной валюты, деятельность мошеннических фирм — финансовых «пирамид» — по незаконному привлечению средств населения. Какую-либо из этих проблем формальная система гарантирования вкладов напрямую решить не могла.

Основная масса банковских вкладов (70,5% в 1997 г. и 63,3% к концу 2003 г.) оставалась в государственном сберегательном учреждении (см. рис. 1). По ним действовала имплицитная (неявная) гарантия возвратности со стороны государства⁹. Этот неформальный институт в целом успешно выполнял свою роль [Яковлев 1998], хотя и не создавал полного иммунитета от паники вкладчиков и их «набега» на Сбербанк [Pyle et al. 2012]. И всё же вкладчики Сбербанка публично не требовали защитить их с помощью новой системы. На момент введения гарантирования примерно лишь 24% всех вкладов находились в негосударственных банках. Вклады в негосударственных банках с большей долей вероятности держали представители городского среднего класса, более молодые, образованные и экономически активные граждане [Pyle et al. 2012], то есть относительно немногочисленные группы населения, выигравшие от проводимых в стране с 1991 г. реформ. Эта категория вкладчиков объективно нуждалась в дополнительных гарантиях, и их активные и влиятельные представители поддерживали идею законопроекта.



Источник: расчёт автора на основе данных Банка России.

Рис 1. Структура российского рынка депозитов физических лиц на конец 2003 г.

Хотя большинство вкладчиков изначально не предъявляло артикулированного спроса на новый правовой институт, оно не составляло и оппозиции ему. Патерналистская направленность такого закона заведомо гарантирует поддержку со стороны населения.

⁹ Для вкладчиков Сбербанка введение системы страхования вкладов парадоксальным образом снижало степень защищённости, а не повышало её: если раньше была гарантия возврата всего вклада, то теперь — только в пределах лимита возмещения (например, 100 тыс. руб. в самом начале действия системы страхования вкладов).

3.2. Владельцы и руководители банков

Для Сбербанка формальное гарантирование вкладов неким новым учреждением было излишним, так как ему хватало имплицитной гарантии государства. Российские банки с иностранным участием тоже объективно не нуждались в гарантиях со стороны российского государства, чьи финансовые возможности в 1990-е гг. были весьма ограниченными и уступали возможностям иностранных материнских структур. После кризиса доверия на рынке в 1998 г. положение иностранных «дочек» лишь укрепилось без всяких госгарантий.

Следовательно, основными бенефициарами гарантий возвратности вкладов объективно были частные банки, для которых возможность привлекать депозиты населения являлась важным конкурентным преимуществом или даже залогом выживания в условиях ограниченности иных источников фондирования. Были и банки, преследовавшие недобросовестные или мошеннические цели, а именно выведение и хищение средств вкладчиков. По расчётам автора, доля прочих банков (за исключением государственных и иностранных) на рынке депозитов населения выросла с 20% в 2002 г., когда гарантий ещё не было, до 35% в 2007 г. Гарантии по вкладам привлекли вкладчиков в частные банки, в том числе мелкие и региональные [Chernykh, Cole 2011], многие из которых раньше вообще не работали со средствами населения.

При этом, по свидетельству непосредственных инициаторов процесса, руководители частных банков — как «олигархических», так и банков второго эшелона — обычно выступали против проекта страхования вкладов, потому что не желали вносить свои средства в систему страхования и опасались дополнительного контроля¹⁰. «Олигархи» утверждали, что их банки не нуждаются в такой системе. Банкиры лукавили и рассчитывали на то, что государство в итоге возьмёт все расходы на себя. Взаимного доверия между банкирами не было. В тот период российское банковское сообщество было слабо консолидированным: банков было слишком много, и они плохо знали друг друга.

В стране действовал целый сонм разнообразных банковских союзов и объединений, в том числе две крупные ассоциации, претендовавшие на лидерство в национальном масштабе. Независимо от позиции большинства банков-участников, руководители Ассоциации российских банков (АРБ) подписывали письма в поддержку гарантирования вкладов и всячески продвигали эту идею, исходя из своей личной позиции. Основным инициатором страхования вкладов вспоминает: «Несмотря на то, что большинство банкиров продолжало оставаться в оппозиции к нашей инициативе, решение совета АРБ по ней было принято. Больше года нам пришлось убеждать различные органы в необходимости законодательного регулирования защиты вкладов населения» [46; 86]. В 1995 г. АРБ провела опрос ряда руководителей банков по поводу страхования вкладов. П. А. Медведев пишет: «Подозреваю, что выбор опрашиваемых не был случайным, потому что большинство банкиров тогда не были сторонниками страхования, а результат исследования был очень благоприятным» [67]. На мой взгляд, это интересная особенность общественного выбора в России: доводимая до властей позиция общественной организации может расходиться с позицией большинства её членов. Между тем теория предполагает, что головная отраслевая ассоциация является коллективным представителем интересов участников и механизмом взаимодействия между властью и бизнесом [Яковлев, Говорун 2011], а позиция основных стейкхолдеров, в данном случае коммерческих банков, адекватно транслируется во властные структуры.

¹⁰ Исключением стали коммерческие банки Санкт-Петербурга, которые смогли договориться о создании локальной системы взаимного гарантирования вкладов (взаимопомощи) по аналогии со схемами, задолго до этого апробированными в США.

3.3. Чиновники и публичные политики

При обсуждении законопроекта идеализм и популизм боролись с прагматизмом.

Среди высшего чиновничества не было консенсуса относительно нового института. Насколько можно судить по свидетельствам участников тех событий, инициаторам принятия законопроекта постоянно приходилось преодолевать сопротивление государственного и ведомственного аппарата. Законопроект неоднократно получал отрицательные отзывы из отдельных правительственных структур, Банка России, Государственно-правового управления Президента. Дважды вето накладывал Совет Федерации, один раз — Президент. Дискуссии велись вокруг таких вопросов, как:

- статус, объём полномочий и ресурсов нового учреждения, которое будет управлять системой гарантирования вкладов;
- способ и источники финансирования системы гарантирования вкладов, а также другие параметры этой системы;
- целесообразность и риски введения гарантий по вкладам до того, как произойдёт укрепление банковского надзора и регулирования и очистка банковского сектора от негодных участников; синхронизация законопроектов о гарантировании вкладов и о банкротстве банков;
- добровольность вступления банков в систему и роль Сбербанка в ней.

До кризиса 1998 г. большинство руководителей и специалистов финансово-экономических ведомств были против спешки с введением гарантий. Высказывались опасения, что государство и сильные банки, включая Сбербанк, будут тратить свои средства на выплаты вкладчикам слабых и недобросовестных, то есть ответственность за плохую работу банков ляжет на плечи государства и всех налогоплательщиков (см.: Известия. 1994. 19 ноября). Министр финансов предостерегал: «*Минфин и Центробанк примут на себя ответственность за кредитную политику этих учреждений (Коммерческих банков. — А. В.), даже если она будет безрассудной*» (см.: Коммерсантъ-Власть. 1998. 27 октября). Председатель Банка России С. К. Дубинин «*был уверен, что нельзя создавать фонд (корпорацию) страхования банковских вкладов до того, как будет проведена санация ненадёжных кредитных организаций*» [146]. Следующий Председатель Банка России, В. В. Геращенко, на заседании правительства возразил против взятия государством обязательств перед физическими лицами — вкладчиками коммерческих банков, пострадавшими в ходе финансового кризиса: «*<...> Государство предоставило возможность физическим лицам выбирать, куда вкладывать средства — в Сбербанк или в коммерческие банки. Граждане сделали свой выбор и несут за это ответственность*» [197]. Были обоснованные сомнения в наличии у регулятора ресурсов для качественного анализа и мониторинга свыше 2000 банковских учреждений, имевшихся в период первых попыток ввести гарантирование вкладов. К дате принятия закона их осталось 1277, и ещё несколько сотен уже находились в стадии ликвидации.

Не исключено, вместе с тем, что основное возражение чиновников касалось первого из названных выше вопросов, так как новое государственное учреждение претендовало на часть полномочий Банка России, особенно в области банковского лицензирования, надзора и регулирования. Значение же расхождений по остальным вопросам несколько преувеличивалось с целью затянуть дискуссию вокруг законопроекта.

Гарантирование частных вкладов — выигрышная тема для политика. Она позволяет укрепить свой имидж и продемонстрировать конкретную «заботу об интересах простых граждан», которые якобы не

могут сами разобраться, с хорошим или плохим банком они имеют дело. Популистские инициативы помогают выигрывать выборы. Так, тема защиты интересов вкладчиков присутствовала в предвыборных документах П. А. Медведева [244].

Соблазн поддержать гарантирование вкладов был велик, особенно для представителей оппозиционных партий. *«Для многих депутатов наша идея показалась выигрышной при работе со своими избирателями. У них появлялся красивый лозунг. Большинство из них <...> используя наши идеи как PR, одновременно бюрократически тихо заваливали дело, когда приходило время совершать конкретные действия и принимать предлагаемые документы»* [105]. Действовали и чисто ситуативные, личностные факторы: *«Многие депутаты голосовали за этот закон, потому что к ним лично подходил Павел Алексеевич (Медведев. — А. В.) и убеждал их проголосовать за законопроект. Авторитет у него был высочайший. В Государственной Думе того созыва такие способы работы были приняты и, главное, возможны»* [98–99].

Президент Российской Федерации принял два указа на эту тему — в 1993 г. и 1994 г., но затем потерял интерес к данной тематике [44].

Авторы законопроекта высказывают предположение о лоббировании крупными коммерческими банками и даже Банком России среди депутатского корпуса и в других инстанциях с целью блокировки или затягивания принятия закона [98, 113, 130, 303].

3.4. Внешние стейкхолдеры

В отличие от многих других институтов [Orenstein 2008], введение в России гарантирования вкладов не было результатом давления со стороны Международного валютного фонда, Всемирного банка или иных внешних стейкхолдеров. С одной стороны, в обзорных работах под эгидой этих организаций гарантирование вкладов причисляется к «передовому опыту» (*best practice*), который заслуживает внедрения [García 2000]. Инициаторы проекта гарантирования вкладов смогли получить определённую моральную, консультационную и даже материальную поддержку от международных организаций (Комиссии европейских сообществ, Европейского банка реконструкции и развития — ЕБРР), представителей зарубежных центральных банков и правительств, а также специфических неправительственных организаций типа Корпуса добровольцев финансового сектора (Financial Services Volunteer Corps — FSVC) из США. По утверждению А. Г. Мельникова, на подготовку закона о страховании банковских вкладов персонально П. А. Медведеву был выделен специальный грант ЕС [109].

С другой стороны, ведущие эксперты международных финансовых организаций на основе опыта десятков развивающихся стран предостерегали против создания формальных систем гарантирования вкладов там, где для этого отсутствуют необходимая информационная и регуляторная среда, отлаженные процедуры банкротства банков, профессиональное банковское регулирование и надзор, внешний и внутренний аудит, авторитетный кредитор последней инстанции [Cull, Sorge, Senbet 2005; Cámara, Montes-Negret 2006; Demirgüç-Kunt, Kane, Laeven 2015]. В России этих условий ещё не было в год принятия ФЗ № 177 и тем более в 1990-е гг., когда начались попытки ввести в стране гарантирование вкладов. Добавим, что участвовавший в реализации программ для России оперативный состав МВФ и Всемирного банка не поддерживал быстрое введение гарантий по вкладам [258; 357–358], указывая на присутствие в банковском секторе ненадёжных участников и отсутствие свободных ресурсов в госбюджете.

Заключение

Рассмотренный в статье кейс — формальное гарантирование банковских вкладов — интересен тем, что непосредственные участники экономических отношений (крупные банки, привлёкшие основной объём депозитов, и их вкладчики) предъявляли слабый спрос на этот импортный институт. Их «осчастливили» «сверху». На данном примере можно увидеть, в какой обстановке и каким образом принимались решения по внедрению в России иностранных общественно-экономических институтов в 1990-е гг. Объективные условия для гарантирования вкладов ещё не сложились к тому моменту, когда в высшем органе законодательной власти возникла данная тема: действовало слишком много банков низкого качества; отсутствовали многие важные институты права и финансового рынка; государственные финансы находились в неудовлетворительном состоянии. Преимущества эксплицитной системы защиты вкладов были неочевидны в конкретных условиях нашей страны, где основная масса вкладов уже была имплицитно гарантирована государством.

Политико-экономические аспекты внедрения гарантирования вкладов в России подробно не изучались. Анализ содержания дискуссий тех лет, а также реального состояния рынка депозитов физических лиц позволяет выделить следующие возможные мотивы:

- благие намерения авторов законопроекта, возникшие под влиянием демонстрационного эффекта опыта США и некоторых других стран;
- разрушение монополии Сбербанка на привлечение вкладов физических лиц и усиление позиций частных банков во имя усиления конкуренции на банковском рынке. (Зачем именно это было нужно или конкуренция была самоцелью, мне установить не удалось.);
- поиск сферы деятельности для отдельных групп чиновников.

Новый институт возник, несмотря на инертную или отрицательную позицию отдельных стейкхолдеров, включая владельцев и менеджеров крупных частных банков, то есть основных потенциальных бенефициаров. Роль внешних стейкхолдеров (иностраных правительств, международных финансовых организаций, транснациональных банков) в данном случае была относительно скромной, насколько можно достоверно судить об этом. Соответственно ведущую роль сыграл личностный фактор, а именно целенаправленные усилия небольшой группы энергичных мотивированных людей, обладающих высоким авторитетом в парламенте. Какие социальные группы фактически получили выгоду от действия гарантий по вкладам *после* 2003 г. — это отдельный вопрос, изучением которого автор сейчас занимается.

Литература

- Верников А. В. 2009. Мутация импортных институтов (на примере институтов корпоративного управления). В сб.: Евстигнеев Р. Н. (отв. ред.). *Концептуальные проблемы рыночной трансформации в России*. М.: ИЭ РАН; 217–249.
- Верников А. В. 2018. *Гарантирование банковских вкладов в России: нецелевое использование института или его захват?* Препринт WP1/2018/1. Серия WP1: Институциональные проблемы российской экономики. М.: Изд. дом ВШЭ.
- Ибрагимова Д. Х. 2015. Динамика доверия финансовым институтам и парадоксы сберегательного поведения населения. *Банковское дело*. 12: 27–34.

- Кротов Н. И. 2009. *История создания российской системы страхования банковских вкладов (Свидетельства очевидцев. Документы)*. М.: Экономическая летопись. URL: <http://letopis.org/project/istoria-sozdania-ros-syst-strah-vkladov/>
- Кузьминов Я. И. et al. 2005. Институты: от заимствования к выращиванию. *Вопросы экономики*. 5: 5–27.
- Норт Д. 1997. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд экономической книги «Начала».
- Нуреев Р. М., Латов Ю. В. 2017. *Экономическая история России (опыт институционального анализа): учебное пособие*. Изд. 2-е, перераб. М.: КНОРУС.
- Пересецкий А. А. 2008. Рыночная дисциплина и страхование депозитов. *Прикладная эконометрика*. 3 (11): 3–14.
- Полищук Л. 2008. Нецелевое использование институтов: причины и следствия. *Вопросы экономики*. 8: 28–44.
- Полтерович В. М. 2001. Трансплантация экономических институтов. *Экономическая наука современной России*. 3: 24–50.
- Яковлев А. 1998. Отношение частных вкладчиков к различным формам и способам сбережений. *Вопросы экономики*. 12: 46–55.
- Яковлев А. 2003. Спрос на право в сфере корпоративного управления: эволюция стратегий экономических агентов. *Вопросы экономики*. 4: 37–49.
- Яковлев А. А., Говорун А. В. 2011. Бизнес-ассоциации как инструмент взаимодействия между правительством и предпринимателями: результаты эмпирического анализа. *Журнал Новой экономической ассоциации*. 9: 98–127.
- Bryant J. 1980. A Model of Reserves, Bank Runs, and Deposit Insurance. *Journal of Banking and Finance*. 4 (4): 335–344.
- Cámara M., Montes-Negret F. 2006. Deposit Insurance and Banking Reform in Russia. *The World Bank Working Paper No. WPS4056*. Washington, DC: The World Bank.
- Chernykh L., Cole R. 2011. Does Deposit Insurance Improve Financial Intermediation: Evidence from the Russian Experiment. *Journal of Banking and Finance*. 35 (2): 388–402.
- Cull R., Sorge M., Senbet L. 2005. Deposit Insurance and Financial Development. *Journal of Money, Credit and Banking*. 37 (1): 43–82.
- Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L. 2015. Deposit Insurance Around the World: A Comprehensive Analysis and Database. *Journal of Financial Stability*. 20: 155–183.
- Diamond D., Dybvig Ph. 1983. Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity. *Journal of Political Economy*. 91 (3): 401–419.

- García G. 2000. Deposit Insurance: Actual and Good Practices. *Occasional Paper No. 197*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Hogan T., Johnson K. 2016. Alternatives to the Federal Deposit Insurance Corporation. *Independent Review*. 20 (3): 433–454.
- Karas A., Pyle W., Schoors K. 2010. How do Russian Depositors Discipline Their Banks? Evidence of a Backward Bending Deposit Supply Function. *Oxford Economic Papers*. 62 (1): 36–61.
- Karas A., Pyle W., Schoors K. 2013. Deposit Insurance, Banking Crises, and Market Discipline: Evidence from a Natural Experiment on Deposit Flows and Rates. *Journal of Money, Credit and Banking*. 45 (1): 179–200.
- Martínez-Pería M.-S., Schmukler S. 2001. Do Depositors Punish Banks for Bad Behavior? Market Discipline, Deposit Insurance, and Banking Crises. *Journal of Finance*. 56 (3): 1029–1051.
- Orenstein M. 2008. *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pyle W. et al. 2012. Depositor Behavior in Russia in the Aftermath of Financial Crisis. *Eurasian Geography and Economics*. 53 (2): 267–285.
- Spicer A., Okhmatovskiy I. 2015. Multiple Paths to Institutional-Based Trust Production and Repair: Lessons from the Russian Bank Deposit Market. *Organization Studies*. 36 (9): 1–28.
- Ungan E., Caner S., Özyıldırım S. 2008. Depositors' Assessment of Bank Riskiness in the Russian Federation. *Journal of Financial Services Research*. 33 (2): 77–100.
- Woodruff D. 2004. Property Rights in Context: Privatization's Legacy for Corporate Legality in Poland and Russia. *Studies in Comparative International Development*. 38 (4): 82–108.

BEYOND BORDERS

Andrei Vernikov

Explicit Deposit Guarantee in Russia: Who Needed It and What For?

VERNIKOV, Andrei — DSc (Econ.), Senior Research Fellow, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. Address: 32, Nakhimovsky prospect, Moscow, 117218, Russian Federation.

Email: vernikov@inecon.ru

Abstract

The article sheds light on the circumstances preceding the enactment of explicit deposit insurance in Russia in December 2003. It may help to understand the subsequent performance of this institution. The author relies on available banking statistics as well as qualitative information of different natures. The formal deposit guarantee emerged in countries with advanced market economies and financial systems in the absence of state-owned banks. In Russia, a small group of politicians and experts started promoting deposit insurance since 1993. The main interest groups, such as core deposit-taking banks and their depositors, presented little demand for law in this domain.

The advantages of an explicit scheme were unclear in the Russian context because the bulk of household deposits were kept in a state-owned savings bank. Material conditions were not mature in the 1990s: the government was financially weak, market economy institutions were missing, and the banking sector embraced many improper players. Deposit guarantee was incapable of addressing the main concern of the households, namely how to recover the savings lost due to hyperinflation in the early 1990s. The author assumes that the champions of deposit guarantee in Russia were driven by a combination of motivations: idealism and good intentions influenced by the experiences of the United States and other countries, or the “demonstration effect”; the desire to disrupt the monopoly of Sberbank and boost the competitiveness of privately-owned commercial banks in order to boost bank competition, just for the sake of it; and the search for a new field of activity for a certain clan of civil servants and politicians. The conclusion is that subjective factors were the ones underpinning the debate around deposit insurance law.

Keywords: Russia; import of institutions; deposit guarantee; demand for law; banks; interest group; state paternalism.

Acknowledgement

This research was supported by the Russian Fundamental Research Fund, project No. 17-02-00207-OGN.

References

- Bryant J. (1980) A Model of Reserves, Bank Runs, and Deposit Insurance. *Journal of Banking and Finance*, vol. 4, no 4, pp. 335–344.
- Cámara M., Montes-Negret F. (2006) Deposit Insurance and Banking Reform in Russia. *The World Bank Working Paper No. WPS4056*, Washington, DC: The World Bank.
- Chernykh L., Cole R. (2011) Does Deposit Insurance Improve Financial Intermediation: Evidence from the Russian Experiment. *Journal of Banking and Finance*, vol. 35, no 2, pp. 388–402.

- Cull R., Sorge M., Senbet L. (2005) Deposit Insurance and Financial Development. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 37, no 1, pp. 43–82.
- Demirgüç-Kunt A., Kane E., Laeven L. (2015) Deposit Insurance Around the World: A Comprehensive Analysis and Database. *Journal of Financial Stability*, vol. 20, pp. 155–183.
- Diamond D., Dybvig Ph. (1983) Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity. *Journal of Political Economy*, vol. 91, no 3, pp. 401–419.
- García G. (2000) Deposit Insurance: Actual and Good Practices. *Occasional Paper No. 197*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Hogan T., Johnson K. (2016) Alternatives to the Federal Deposit Insurance Corporation. *Independent Review*, vol. 20, no 3, pp. 433–454.
- Ibragimova D. (2015) Dinamika doveriya finansovym institutam i paradoksy sberegatel'nogo povedeniya naseleniya [The Dynamics of Trust in Financial Institutions and the Paradoxical Saving Behavior of the Households]. *Bankovskoye delo = Banking*, no 12, pp. 27–34 (in Russian)
- Karas A., Pyle W., Schoors K. (2010) How do Russian Depositors Discipline their Banks? Evidence of a Backward Bending Deposit Supply Function. *Oxford Economic Papers*, vol. 62, no 1, pp. 36–61.
- Karas A., Pyle W., Schoors K. (2013) Deposit Insurance, Banking Crises, and Market Discipline: Evidence from a Natural Experiment on Deposit Flows and Rates. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 45, no 1, pp. 179–200.
- Krotov N. (2009) *Istoriya sozdaniya rossiyskoy sistemy strakhovaniya bankovskikh vkladov* [The History of the Russian Deposit Insurance System], Moscow: Ekonomicheskaya letopis'. Available at: <http://letopis.org/project/istoria-sozdania-ros-syst-strah-vkladov/> (accessed 3 March 2019) (in Russian)
- Kuzminov Ya., Radayev V., Yakovlev A., Yasin Ye. (2005) Instituty: ot Zaimstvovaniya k vyraschivaniyu [Institutions: From Import to Nurturing]. *Voprosy Ekonomiki*, no 5, pp. 5–27 (in Russian)
- Martínez-Pería M.-S., Schmukler S. (2001) Do Depositors Punish Banks for Bad Behavior? Market Discipline, Deposit Insurance, and Banking Crises. *Journal of Finance*, vol. 56, no 3, pp. 1029–1051.
- North D. (1997) *Instituty, institutsionalniye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance], Moscow: Nachala (in Russian).
- Nureev R., Latov Yu. (2017) *Ekonomicheskaya istoriya Rossii (opyt institutsionalnogo analiza)* [Economic History of Russia (An Attempt of Institutional Analysis)], Moscow: KNORUS (in Russian).
- Orenstein M. (2008) *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Peresetsky A. (2008) Rynoch'naya disciplina i strakhovanie depozitov [Market Discipline and Deposit Insurance]. *Applied Econometrics*, vol. 3, no 11, pp. 3–14 (in Russian).

- Polishchuk L. (2008) Netsselevoe ispolzovanie institutov: prichiny i sledstviya [Misuse of Institutions: Causes and Consequences]. *Voprosy Ekonomiki*, no 8, pp. 28–44 (in Russian).
- Polterovich V. (2001) Transplantaciya ekonomicheskikh institutov [Transplantation of Economic Institutions]. *Economics of Contemporary Russia*, no 3, pp. 24–50 (in Russian).
- Pyle W., Schoors K., Semenova M., Yudaeva K. (2012) Depositor Behavior in Russia in the Aftermath of Financial Crisis. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 53, no 2, pp. 267–285.
- Spicer A., Okhmatovskiy I. (2015) Multiple Paths to Institutional-Based Trust Production and Repair: Lessons from the Russian Bank Deposit Market. *Organization Studies*, vol. 36, no 9, pp. 1–28.
- Ungan E., Caner S., Özyıldırım S. (2008) Depositors' Assessment of Bank Riskiness in the Russian Federation. *Journal of Financial Services Research*, vol. 33, no 2, pp. 77–100.
- Vernikov A. (2009). Mutatsiya importnykh institutov (na primere institutov korporativnogo upravleniya) [Corporate Governance Institutions in Russia: Import and Mutation]. *Kontseptual'nyye problemy rynochnoy transformatsii v Rossii* [Conceptual Issues of Market Transformation in Russia] (ed. R. Yevstigneyev), Moscow: Institute of Economics RAS, pp. 217–249 (in Russian).
- Vernikov A. (2018) Garantirovanie bankovskikh vkladov v Rossii: netsselevoe ispolzovanie instituta ili yego zakhvat? [Deposit Insurance in Russia: Was the Institution Misused or Captured?]. *Working paper WPI/2018/01*, Moscow: HSE Publishing House (in Russian).
- Woodruff D. (2004) Property Rights in Context: Privatization's Legacy for Corporate Legality in Poland and Russia. *Studies in Comparative International Development*, vol. 38, no 4, pp. 82–108.
- Yakovlev A. (1998) Otnoshenie chastnykh vkladchikov k razlichnym formam i sposobam sberezheniy [Private Depositors' Attitude to Different Forms and Ways of Savings]. *Voprosy Ekonomiki*, no 12, pp. 46–55 (in Russian).
- Yakovlev A. (2003) Spros na pravo v sfere korporativnogo upravleniya: evolutsiya strategiy ekonomicheskikh agentov [Demand for Law in the Sphere of Corporate Governance: Evolution of Economic Actors' Strategies]. *Voprosy Ekonomiki*, no 4, pp. 37–49 (in Russian).
- Yakovlev A., Govorun A. (2011) Biznes-assotsiatsii kak instrument vzaimodeystviya mezhdu pravitelstvom i predprinimatel'yami [Business Associations as a Business-Government Liaison: An Empirical Analysis]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii = Journal of the New Economic Association*, no 9, pp. 98–127 (in Russian).

Received: September 19, 2018

Citation: Vernikov A. (2019) Komu i zachem bylo nuzhno garantirovanie bankovskikh vkladov? [Explicit Deposit Guarantee in Russia: Who Needed It and What For?]. *Journal of Economic Sociology=Ekonomicheskaya sotstsiologiya*, vol. 20, no 2, pp. 104–121. doi: 10.17323/1726-3247-2019-2-104-121 (in Russian).