

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

УДК 330:336.71

Э.С. АЛПАТОВА,
кандидат исторических наук, доцент

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ

В формировании новой институциональной среды в банковском секторе основополагающую роль сыграли, главным образом, следующие факторы: во-первых, импорт зарубежных формальных институтов, поскольку дореволюционная традиция была прочно утрачена; во-вторых, зависимость от прошлой траектории развития, выразившаяся во влиянии на современное состояние банковской системы Российской Федерации кредитной системы, сложившейся в условиях централизованной плановой экономики; в-третьих, большее, чем в развитых западных странах, значение для развития банковской системы неформальных институтов, истоки которых кроются в ментальности россиян.

В неoinституциональной теории институты определяются как правила, создающие порядок во взаимодействиях между людьми. Эти правила распадаются на неформальные (культурный контекст), формальные (институциональная среда) и локальные (институциональное устройство) [1, р. 595–613; 2, с. 74; 3, с. 688]. Таким образом, институциональная среда – это совокупность «правил игры¹», норм и санкций, образующих политические, социальные и юридические рамки взаимодействий между людьми; иными словами, рамки, в которых заключаются институциональные соглашения. Составляющими институциональной среды выступают правила социальной жизни общества, функционирования его политической сферы, базовые правовые нормы – конституция, конституционные и иные законы

и т.п. Формальные правила фиксируются в правовых актах, а на уровне отдельных компаний – в заключенных ими деловых контрактах.

Ведущим агентом модернизации в реформируемой экономике (наряду с крупным бизнесом) является государство. В табл. 1 приведена сравнительная характеристика институциональной среды на финансовых рынках в зависимости от характера государственного регулирования.

Как видно из табл. 1, Россия, по сравнению с США и Западной Европой, отличается высокой степенью вмешательства государства в экономическую жизнь вообще и в ситуацию на финансовых рынках в частности. Крупные реформы проводятся правительствами – и уже поэтому роль государства в период реформ неизбежно возрастает. Это справедливо для России, равно как и для большинства стран, осуществляющих переход к рыночной экономике, но не для всех.

¹ Термин «институты», понимаемый как совокупность принятых в обществе «правил игры», был употреблен Д. Норманом и Р. Томасом в их книге «The rise of the Western world: a new economic history» [14, р. 2].

Таблица 1

Сравнительная характеристика институциональной среды [4, с. 93]

Характеристика институциональной среды	США	Западная Европа	Россия
Финансовый рынок	Ориентирован на рынок ценных бумаг; менеджеры контролируются правилами раскрытия информации и рыночными механизмами (слияния и поглощения)	Ориентирован на банки; мониторинг за счет перекрестного владения акциями и советом директоров	Неразвит; неликвидный рынок акций; слабый мониторинг со стороны государственной бюрократии
Государственное регулирование	Низкий уровень вмешательства; относительно низкая коррупция	Умеренное вмешательство; относительно низкая коррупция	Высокая степень вмешательства; высокая коррупция

Дело в том, что возможны два варианта формирования и развития новой институциональной среды в условиях реформ. Один путь – эволюционный, который заключается в легализации неформальных рамок, т.е. придании лежащим в их основе нормам силы закона и превращения этих рамок в формальные. Эволюционный сценарий предполагает, что новые формальные институты возникают не на пустом месте, а в процессе трансформации существующих неформальных. Развитие формальных институтов воспроизводит уже сложившиеся на уровне неформальных рамок тенденции.

Другой вариант институционального развития – революционный – заключается в попытках изменить, прежде всего, формальные рамки, ориентируясь на уже известные образцы. Речь идет об импорте формальных институтов, уже доказавших свою эффективность в обеспечении взаимодействий, и отходе на этой основе от тупиковой траектории развития. Иначе говоря, преобразования ориентируются на достижение определенного результата и исходные условия – существующие в обществе неформальные институты принимаются в расчет в последнюю очередь, то есть в данном случае желаемая ситуация проецируется на общество. Еще одно отличие от эволюционного варианта развития заключается в необходимости политической воли для осуществления революционных преобразований. Роль государства из чисто

технической, сведенной к законодательной фиксации неформальных норм (как в случае эволюционного варианта), превращается в главенствующую.

Особенностью современной банковской системы России является то, что она была сформирована не эволюционным путем, а по инициативе государства, причем в короткий срок (1987–1992 гг.).

На первоначальной стадии перехода к рынку существовало ошибочное представление о том, что государство должно отойти от непосредственного участия в экономике, предоставив простор рыночному саморегулированию. Поэтому первый этап развития банковской системы (1988–1990 гг.) характеризуется крайне либеральным подходом к созданию новых банков, однако создание негосударственных коммерческих банков означало отход от монополизма в банковской сфере. Первый такой банк появился в августе 1988 г., когда был принят Закон «О кооперации в СССР» [5], предусматривающий возможность создания кооперативных банков и ТОО на паевых началах. Несмотря на отсутствие соответствующей правовой базы, процесс создания коммерческих банков в 1988–1989 гг. характеризовался высокими темпами. К концу 1988 г. были зарегистрированы уставы более 40 коммерческих банков, к 1 июля 1989 г. их число возросло до 125, а на 1 января 1990 г. – до 144. Зарегистрировать банк было делом едва ли не

более простым, чем открыть коммерческий ларек.

В 1991–1995 годах российская банковская система развивалась в максимально благоприятных для нее условиях высокой инфляции и слабого государственного регулирования, позволявших коммерческим банкам ускоренно аккумулировать финансовые ресурсы и экстенсивно расширять деятельность. Негативными последствиями такого развития стали ориентация банковской системы на обслуживание финансового сектора экономики, то есть существенное расхождение между потребностями экономики в целом и интересами коммерческих банков, неспособность адаптироваться к изменению макроэкономической ситуации, которое произошло в 1996–1997 годах, и, соответственно, невозможность эффективно противостоять кризису 1998 года.

Эти радикальные изменения были закреплены в специально разработанном банковском законодательстве. Принятые Верховным Советом РСФСР 2 декабря 1990 г. законы «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» [6] и «О банках и банковской деятельности в РСФСР» [7] стали законодательной основой новой банковской системы, базирующейся на рыночных принципах. С их помощью окончательно сформировалась двухуровневая банковская система.

С тех пор банковское законодательство подверглось существенному реформированию. Банковские правоотношения регулируются в настоящее время следующими законами: Федеральный закон от 27 июля 2002 г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в редакции от 12 июня 2006 г. №85-ФЗ) [8], Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в редакции от 27 июля 2006 г. № 140-ФЗ) [7], Федеральный закон от 25 февраля 1999г. №40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (в редакции от 20 августа 2004 г. №121-ФЗ) [9].

Важным шагом в деле развития банковского законодательства стало принятие Федерального закона от 10 декабря 2003 г. №173-ФЗ «О

валютном регулировании и валютном контроле» (в редакции от 18 июля 2005 г. №218-ФЗ) [10]. Начал действовать Федеральный закон от 23 декабря 2003г. №177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (в редакции от 20 октября 2005 г. №132-ФЗ) [11], был принят Федеральный закон от 29 июля 2004 г. №96-ФЗ (в редакции от 27 июля 2006 г. № 140-ФЗ) «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [12]. Одним из законов, способных улучшить инвестиционный климат, призван стать Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. №218-ФЗ «О кредитных историях» (в редакции от 21 июля 2005 г. №110-ФЗ) [13].

Таким образом, на первоначальной стадии реформ институциональные изменения возникали спонтанно за счет стихийного взаимодействия отдельных хозяйствующих субъектов, вмешательство же государства в процессы, происходящие в банковской сфере, было минимальным. В дальнейшем это влияние со стороны государства усилилось, и формирование институциональной среды в банковской сфере в целом произошло революционным путем (в принятых терминах). Российская банковская система была сформирована, главным образом, в результате импорта формальных зарубежных институтов. Это не могли быть институты, когда-то существовавшие в истории нашей страны и исчезнувшие в процессе исторической эволюции общества, поскольку отечественные институты дореволюционной России были настолько основательно уничтожены, что вряд ли их воспроизводство могло быть успешным.

Это не могли быть и институты административной системы, поскольку современная банковская система России создавалась на основе принципов, кардинально отличающихся от принципов построения действовавшей ранее банковской системы. Государственная кредитная система СССР включала в себя три банка-монополиста: Госбанк СССР, Стройбанк

СССР и Внешторгбанк СССР, выполнявших многочисленные операции по перекредитованию хозяйств (прощение и списывание долгов предприятий). Сущность кредитных отношений выхолащивалась, стиралась грань между бюджетно-налоговыми и кредитными ресурсами. По своей сущности кредитные отношения в командной экономической системе заменялись распределительными отношениями. Банки базировались на единой форме собственности государства и субсидировали предприятия и отрасли, скрывая их низкую рентабельность, так как не существовало выбора кредитного источника. Банковская система была неэффективной, ее воздействие на производство было недостаточным. На начало перехода к рынку условия для свободного перелива капитала и формирования финансового рынка в России отсутствовали, одноуровневая неэффективная структура кредитной системы не отвечала потребностям нарождающихся рыночных отношений.

В этих условиях возникает необходимость дальнейшей реформы кредитной системы, т.е. приближения ее к системе развитых стран. Децентрализация управления экономикой в условиях перехода к рынку в России потребовала изменения роли банковской системы в механизме управления экономикой. Предусматривались изменение организационной структуры банковской системы, повышение роли банков, усиление их влияния на развитие народного хозяйства, превращение кредита в действенный экономический рычаг.

Таким образом, изначально в построении российской банковской системы в качестве образца для подражания были взяты западные модели. На мировом рынке институтов всегда существует выбор институтов. Например, если не оправдывает надежд банковская система, построенная по принципам американского банковского права (ограничивающего участие банков в капитале акционерных обществ), то всегда можно обратиться к германской модели.

В мире сложились разные типы банковских систем, которые условно можно охарактеризовать как англо-саксонскую, германскую и

восточно-азиатскую, основанные на различном подходе к совмещению коммерческой и инвестиционной активности, к контролю над нефинансовыми предприятиями. Российская модель банковской системы возникала как некое сочетание всех трех систем, поскольку западные консультанты, включая экспертов МВФ и МБРР, представляли в основном англо-саксонскую школу, большая часть кредитов поступала из Европы, а российские банкиры предпочитали корейский вариант закрытых холдингов.

Однако подобный импорт институтов встречал серьезное препятствие, вызванное существованием неформальных правил. Формальные правила, импортированные из-за границы, не вполне соответствовали обычаям и традициям, принятым в нашем обществе. Дело в том, что для экономических воззрений россиян и сегодня характерна традиционалистская ориентация с ее наивной верой в натурально-хозяйственные основы экономики как способа выживания, приоритетом государства и общества над личностью, с представлением о «вторичности», неестественности денежных отношений.

Этот скрытый уровень неформальных правил нередко остается вне поля зрения. Между тем их роль в реальной (а не в выдуманной, идеальной) экономике поистине огромна. Д. Норт писал: «Мы, живущие в современном западном мире, считаем, что жизнь и экономические процессы подчиняются писаным законам и правам собственности. Однако даже в самых развитых экономиках формальные правила составляют небольшую (хотя и очень важную) часть той совокупности ограничений, которые формируют стоящие перед нами ситуации выбора... Наше поведение в огромной степени определяется неписаными кодексами, нормами и условностями» [2, с. 56; 15]. Очевидно, что в России неформальные правила намного более значимы, чем в упомянутом Нортом развитом западном мире.

Общественное сознание пока еще не приняло идею приоритета прав человека. Оно признает право государства функционировать вне правового поля ради целесообразности,

наполнено патерналистскими ожиданиями по отношению к государству, не осознало значение личной ответственности, слабо ориентировано на установление «правил игры», в рамках которых можно самостоятельно действовать в экономическом пространстве.

Неформальные правила игры под влиянием государства приводятся в соответствие друг с другом, однако, процесс этот долгий. Новый закон может быть принят относительно быстро, неформальные же правила с трудом поддаются изменениям. Темп изменений здесь совсем иной, в данной области существенную роль играют культура, случай и естественный отбор.

Отмеченный инерционный характер развития получил название зависимости от предшествующей траектории развития, или эффекта исторической обусловленности развития (path-dependency). В этом случае общество и экономика воспроизводят социокультурные институты прошлого, постепенно внося в них изменения. Выражаясь кратко, «история значима». Данный тезис хорошо подтверждается на примере банковского сектора России.

Еще в XVII в. для России была характерна государственная экономическая политика, направленная на искусственное сдерживание такой формы предпринимательства, как ростовщичество (предшественника банковской системы)². Это способствовало формированию системы общественного осуждения богатства, особенно в его денежной форме. Вместе с ней проявилась и проблема недоверия к предпринимателю, столь важная для нормального функционирования финансовых институтов как раньше, так и теперь.

Сами же российские банки до второй половины XIX в. были государственными, не занимались коммерческой деятельностью, а кредитно-финансовая политика в целом была направлена на поддержку отмирающих, паразитических классов. Только после буржуазных

реформ 60–70-х гг. XIX в. сфера финансов и кредита вливается в русло рыночных отношений, ограниченных, правда, системой государственного вмешательства в банковскую сферу. Советский период развития банковской системы существенно ограничил функциональное предназначение банковской деятельности, превратив его в часть неэффективного механизма социалистического хозяйствования.

Этот исторический субстрат объективно накладывает отпечаток на характер формирующейся банковской системы современной России. Основополагающим элементом в эволюции современной банковской системы является тот непреложный факт, что Россия еще не прошла этап социокультурной либерализации [14, с.35], а это автоматически накладывает ограничения на перспективы развития банковской сферы.

Инерционность институционального развития, обусловленная зависимостью от прошлой траектории, в значительной степени тормозила развитие банковской системы страны. Не случайно до сих пор российская банковская система страдает проблемами, которые берут начало в более чем 70-летней истории своего развития: централизованное перераспределение ресурсов, монопольная структура банковской отрасли, ограничения перелива капитала во внутренне-ориентированные отрасли и др.

Нынешнее отставание российской банковской системы объясняется в значительной степени тем, что мы получили в наследство от Советского Союза. В обычных условиях при постепенном и сбалансированном развитии банковская система формируется вместе с экономикой и, как правило, соответствует ее потребностям. Однако мы находимся в других условиях. Соотношение в развитии отдельных сфер хозяйства, прежде всего банков и реального сектора, определяется у нас в значительной степени наследством прошлого, где административная система не нуждалась в банковской системе современного типа. Дело даже не в том, что банковская система была слабо развита, она была другая и выполняла другие функции. Основные задачи по аккумулярованию средств,

²Россия – не единственная страна, где институциональная структура экономики формировалась под влиянием этой меры. В Англии в средние века существовал прямой запрет католической церкви на ростовщичество и, соответственно, ссудный процент.

перераспределению их между отраслями и предприятиями, формированию инвестиционных ресурсов и их использованию решались в плановом порядке, а банки лишь обслуживали этот процесс. При отсутствии механизмов регулирования, характерных для плановой экономики, значительная часть соответствующих функций обеспечивается банковской системой.

Таким образом, в формировании новой институциональной среды в банковском секторе ставка была сделана на политику импорта институтов с ориентацией на «лучшие образцы», характерные для наиболее развитых стран. Но на практике мы столкнулись с серьезными проблемами приживаемости таких институтов в российской социокультурной среде. Большое влияние на этот процесс также оказали трудности реформирования государственной кредитной системы, сложившейся в период централизованной плановой экономики. Очевидно, государство должно активно влиять на институциональную среду в экономике вообще и в банковском секторе в частности, потому что спонтанная селекция институтов, как убедительно показывает эволюционная теория, далеко не всегда отбирает лучшие, оптимальные варианты. Напротив, она может укрепить такие институты, которые противоречат интересам общества.

Список литературы

1. Williamson O.E. The New Institutional Economics Taking Stock, Looking Ahead // Journal of Economic Literature. 2000. Vol.38. No 3. P. 595-613.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. – 197 с.
3. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки и «отношенческая» контракция. – СПб.: Лениздат, 1996.
4. Дынкин А., Соколов А. Интегрированные бизнес-группы в российской экономике // Вопросы экономики. – 2002. – № 4. – С. 78–95.
5. О кооперации в СССР: закон СССР от 26.05.1988 г. № 8998-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 22. – Ст. 355.
6. О Центральном банке РСФСР (Банке России): Федеральный закон от 02.12.1990 № 394-1 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 27. – Ст. 356.
7. О банках и банковской деятельности: Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 в ред. ФЗ РФ от 27.07.2006 № 140-ФЗ // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1990. – № 27. – Ст. 357; Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (I). – Ст. 3439.
8. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный Закон от 27.07.2002. № 86-ФЗ в ред. ФЗ РФ от 12.06.2006 № 85-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 28. – Ст. 2790; Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 25. – Ст. 2648.
9. О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций: Федеральный закон от 25.02.1999 № 40-ФЗ. в ред. ФЗ РФ от 20.08.2004 № 121-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 9. – Ст. 1097; Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3536.
10. О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ. в ред. ФЗ РФ от 26.07.2006 № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4859; СЗ РФ. – 2006. – № 31 (I). – Ст. 3430.
11. О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: Федеральный закон от 23.12.2003. № 177-ФЗ в ред. ФЗ РФ от 20.10.2005 № 132-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 52. – Ст. 5029; Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 43. – Ст. 4351.
12. О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: Федеральный закон от 29.07.2004 № 96-ФЗ в ред. ФЗ от 27.07.2006 № 150-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3232; Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (I). – Ст. 3449.
13. О кредитных историях: Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ в ред. ФЗ РФ от 21.07.2005 № 110-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 44; СЗ РФ. – 2005. – № 30 (II). – Ст. 3121.
14. Тихонова Н.Е. Россияне: нормативная модель взаимоотношений общества, личности и государства // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6. – С. 34–45.
15. Nort D.C., Thomas R.P. The rise of the Western world: a new economic history. – Cambridge, 1973. – P.2.

В редакцию материал поступил 18.12.06.