

УДК 336.711

***ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕНТРАЛЬНОГО  
БАНКА (ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ)***

***Сысоев Ф.И.***

*Студент магистратуры,*

*Санкт-Петербургский государственный университет,*

*Санкт-Петербург, Россия*

**Аннотация**

Тематика деятельности ЦБ неизменно занимает особое место в экономических исследованиях; при этом рассмотрение связанных с нею проблем во всей полноте и с позиций различных областей знания представляет собой исключительно важную задачу. Этим обусловлена проблематика статьи: в ней будет рассмотрен комплекс проблем, связанных с особенностями деятельности ЦБ (проявляющихся в определении его статуса, мер его политики, а также в связи с противоречиями между его положением как участника и регулятора рынка) – причём как с экономических, так и с правовых позиций.

**Ключевые слова:** Центральный банк, экономическая политика, экономическая теория, правовое регулирование

***ISSUES OF ORGANIZATION OF THE CENTRAL BANK (ECONOMIC  
AND LEGAL ASPECTS)***

*Sysoev P.I.*

*Student,*

*St. Petersburg state University,*

*Saint Petersburg, Russia*

### **Abstract**

Problems of organization of the Central Bank's activity permanently occupy a special place in economic research. Moreover, the consideration of the problems associated with it in its entirety and from the standpoint of various fields of knowledge is an extremely important task. This determines the field of problems touched in the article: it will consider a set of problems related to the features of the Central Bank's activities (manifested in determining its status, its economic policy, as well as in connection with the contradictions between its position as a participant and market regulator) - both from economic and from a legal perspective.

**Keywords:** Central Bank, economic policy, economic theory, legal regulation

### **Дискуссии о положении ЦБ: экономический аспект**

Исследование соответствия правового и экономического содержания деятельности экономических институтов находится в центре внимания целого ряда широко известных научных школ (институционализм, австрийская экономическая школа и т.д.), однако в отечественном контексте уровень внимания к вопросам подобного рода ощутимо ниже. Имеющиеся исследования связаны в основном с осмыслением и систематизацией достижений в данной области некоторых из указанных школ (из самых последних исследований на эту тему см., например, [6]). Имеются, однако, и исследования, обращающиеся к правовому аспекту экономических преобразований – однако они носят характер более инструментальный, нежели фундаментально-теоретический. Вместе с

этим собственно экономическая проблематика привлекает к себе значительно большее внимание, и здесь имеется немало интересных работ, посвящённых вопросам организации ряда ключевых экономических институтов – таких, как Центральный Банк. Данная работа преследует цель обобщить ключевые проблемы, возникающие в данной сфере – то есть привлечь внимание к наиболее серьёзным противоречиям (как экономическим, так и юридическим), существующим на данный момент в организации деятельности такого института, как Центральный банк.

При этом проводить анализ положения и функций ЦБ РФ невозможно в отрыве от рассмотрения мировой практики и накопленного в этой сфере опыта и теоретического материала. В этой связи необходимо отметить наличие подчас противоположных мнений относительно всего, что так или иначе касается такого института, как центральный банк. Действительно, достаточно широкий спектр аспектов, связанных с его статусом и деятельностью, представляется достаточно противоречивым. Ниже будет представлен в общих чертах весь комплекс противоречий.

1) На протяжении большей части существования экономической науки протекает теоретическая дискуссия о самой целесообразности существования такого органа в рыночной системе. В 19 веке велась ожесточённая полемика между представителями «банковской» и «денежной» школы, а в 20-м – между представителями австрийской экономической школы, с одной стороны, и монетаристами и кейнсианцами – с другой [3].

2) С самого начала данный институт (ЦБ) формировался на стыке частных и государственных интересов – и данный аспект его истории также не избежал полярных оценок. Так, согласно одним авторам, роль ЦБ исключительно важна для поддержания стабильности функционирования рыночного механизма (это – точка зрения кейнсианцев и в большой мере неоклассиков), тогда как с точки зрения других (например, представителей

австрийской школы) – центральный банк представляет собой инструмент государственного интервенционизма против свободной экономики, приводящий её, помимо прочего, к дисбалансам и сбоям [8]. Сложность заключается в том, что исторически учреждение центральных банков было, чаще всего, совместной инициативой правительств и представителей денежного капитала.

3) С предыдущим пунктом связана и проблема исторических перипетий [7], относящихся к изменениям правовой формы ЦБ в большинстве стран – от полного огосударствления до функционирования в качестве частной организации. По сути, такие изменения были теснейшим образом связаны с двумя моментами: во-первых, с политикой (подъёмом левых движений в Западной Европе в 40-е или же, наоборот, либеральным разворотом экономик) и, во-вторых, с циклическими колебаниями, когда тяжесть экономической ситуации требовала усиления участия государства в деятельности ЦБ.

4) В контексте организации устройства ЦБ в ряде стран (в том числе и в РФ) ещё одно противоречие связано с его двойственным положением. С одной стороны, его центральная функция связана с обеспечением стабильного функционирования экономики. С другой стороны, для этой цели банку предоставлены полномочия, выходящие за рамки административного регулирования. К числу таких полномочий относятся следующие действия, которые ЦБ может осуществлять на рынке: он может производить валютные интервенции, заниматься покупкой и продажей ценных бумаг и т.д. Вместе с этим банк осуществляет эмиссию платёжных средств, а к числу инструментов его воздействия на экономику относится, например, ставка рефинансирования. В связи с этим возникает проблема возможностей ЦБ использовать все эти инструменты и способы присутствия на рынке в собственных коммерческих интересах. Данная проблема особенно актуальна для экономик со сравнительно менее развитой институциональной средой, которая исторически не прошла даже приблизительно того пути, который прошли её аналоги в развитых экономиках. Так, во многих развитых странах исторически центральные банки

учреждались по инициативе частного банковского капитала (как, например, в США, где учредителями ФРС выступают частные банки) – и, следовательно, смыслом их существования было проведение политики, направленной на развитие рыночных институтов. Таким образом, финансовые регуляторы развитых капиталистических стран исторически имели ясно поставленную цель.

Однако в условиях смешанных экономик, вставших на путь рыночного развития, имело место, с одной стороны, разрушение институциональной целостности, а с другой – недостаточное понимание принципов деятельности институтов, по образцу которых создавались национальные экономические организации (в нашем случае – ЦБ). Данный негативный момент (впрочем, неизбежный), имеет два последствия. Во-первых, естественная для ситуации трансформации недостаточность законодательной регламентации и практической проработки открывает дорогу возможным злоупотреблениям. В этой связи ключевой задачей является нахождение нормативного баланса, который гарантирует, с одной стороны, достаточную степень независимости финансового регулятора от диктата правительственных ведомств, а, с другой стороны – будет способствовать фокусированию его деятельности на выполнении основных задач, законодательно закреплённых за Банком. Примером такой меры будет являться передача всей прибыли ЦБ государству. Однако и в таком случае необходимо предотвратить превращение ЦБ в фискальный орган, что также представляет значительную сложность.

Другой негативный момент связан с недостаточным опытом функционирования ряда важнейших институтов в новых экономических условиях. Данный аспект в отечественном контексте особенно ярко проявляется в ходе дискуссий о различных мерах кредитно-денежной политики, необходимых для нормализации экономики. Так, достаточно часто звучат предложения понизить ключевую ставку до европейского уровня, против чего выдвигаются обоснованные возражения: в российской экономике отсутствуют необходимые предпосылки, и подражание странам Запада в проведении

монетарной политики вытекает из её непонимания [2]. При всём этом, однако, ЦБ РФ в настоящее время избрал в качестве ключевого ориентира своей политики таргетирование инфляции – практику, широко применяемую сегодня на Западе (по поводу критики этого решения см.: [1]). Проблема здесь, однако, заключается в следующем: необходимо помнить, что западные страны достаточно долгое время видели в качестве цели кредитно-денежной политики снижение не инфляции, а безработицы. Это продолжалось до тех пор, пока данная тактика (теоретическим выражением которой являлась кривая Филлипса, выражающая обратную зависимость между инфляцией и безработицей) не перестала работать в 70-е гг. Этому предшествовали сложные объективные причины, носившие структурный характер – и остаётся неясным, являлась бы данная политика неэффективной в условиях российской экономики.

Таким образом, мы имеем двоякую сложность: во-первых, теоретический инструментарий западных экономических школ достаточно разнороден, и одним явлениям даются подчас взаимоисключающие трактовки, из чего следуют столь же неоднородные практические рекомендации. Возвращаясь к вопросу об эффективности политики таргетирования инфляции в контексте стран Запада, можно сказать, что и там её результативность по-разному оценивается даже в прикладных исследованиях, носящих сугубо статистический характер [4], не говоря уже о теоретических спорах. Во-вторых, помимо необходимости тщательно разобраться в теоретических спорах различных школ, перед отечественными должностными лицами в сфере юриспруденции и экономики стоит чрезвычайно сложная задача приложения их выводов к российским экономическим реалиям, которые весьма ощутимо отличаются от западных. В связи с этим применение инструментов экономической политики и способов организации институтов, имеющих место на Западе, в российских условиях может быть весьма и весьма проблематично.

Всё сказанное относится напрямую к полномочиям и правовым основам деятельности финансового мегарегулятора – ЦБ РФ. Поэтому любые аргументы

сформировавшихся на данный момент в мире экономических школ не могут приниматься формально и буквально – коль скоро их формирование происходило в совершенно ином контексте. Любым рекомендациям с необходимостью должны предшествовать тщательные эмпирические исследования, имеющие своей целью обоснование применимости данных рекомендаций в сложившихся условиях. Именно поэтому основной рекомендацией, которую можно было бы дать непосредственно, является расширение состава правления ЦБ либо создание при нём особого совещательного органа, тесно интегрированного с академической средой, следствием чего должно стать снижение рисков, неизбежно сопутствующих деятельности ЦБ в достаточно сложных и изменяющихся условиях.

### **Дискуссии о положении ЦБ РФ: юридический аспект**

К рассматриваемой проблеме можно также подойти с чисто юридических позиций. Здесь можно отметить, что относительно деятельности Банка России в качестве участника финансового рынка и одновременного его регулятора подавляющее число экспертов склоняются к следующему выводу. По их мнению, сочетание не вполне определенного, двойственного характера статуса Банка России и его полномочий по регулированию, контролю и надзору на финансовых рынках несет в себе риски конфликта интересов. Так, в Конституции РФ сформулированы противоречивые положения, не позволяющие однозначно определить правовой статус Банка России. С одной стороны, статья 11 содержит исчерпывающий перечень органов государственной власти, и Банк России в нем не поименован. С другой стороны, согласно общим положениям ФЗ «О ЦБ РФ», статья 1 [10], статус, цели деятельности, функции и полномочия ЦБ определяются Конституцией РФ, настоящим ФЗ и другими ФЗ, и свою основную функцию - защиту и обеспечение устойчивости рубля - он

осуществляет независимо от других органов государственной власти (статья 75 Конституции РФ, [9]).

Вместе с тем, Банк России не подотчетен Президенту РФ и Правительству РФ, и, согласно статьям 1, 2 ФЗ «О ЦБ РФ», является юридическим лицом, осуществляет свои расходы за счет собственных доходов, а также не отвечает по обязательствам государства, равно как и государство не отвечает по обязательствам ЦБ. Из этого вытекает важный момент: будучи формально организацией, на которую Конституцией возложены определённые обязанности (см. выше) по ряду важнейших аспектов монетарной политики, а федеральным законом – по осуществлению регулирования рынков, ЦБ в силу его фактической неподотчётности органам государственной власти имеет возможность самопроизвольно изменять цели и задачи своей политики. Наиболее отчётливо это проявилось в связи с обязанностью банка обеспечивать стабильность российской валюты. В этой связи можно говорить о целом комплексе противоречий. С одной стороны, сложность контроля над действиями ЦБ не позволяет государству эффективно содействовать сглаживанию конфликта между интересами, вытекающими из статуса ЦБ (регулятора и участника). С другой стороны, двойственный статус Банка точно так же препятствует устранению противоречий между формальной целью существования ЦБ и его фактической политикой.

При таком положении никакие меры, предпринимаемые в целях сглаживания или тем более исключения указанных типов конфликтов, не могут устранить пороки самой системы, которая очевидным образом нуждается в реформировании. В этой связи представляются справедливыми мнения отдельных экспертов о необходимости лишения Банка России полномочий по надзору за финансовым рынком и передаче этих полномочий специально образованному органу исполнительной власти с возможностью контроля за его деятельностью [5]. Всё это справедливо, разумеется, для текущего положения ЦБ. При условии определённых изменений в организации Банка и тщательной

переработке законодательства, регулирующего его деятельность и делающего его подотчётным органам власти, будет, напротив, вполне возможно передать банку некоторые дополнительные полномочия в сфере содействия развитию отечественной институциональной структуры.

### Библиографический список

- 1) Глазьев С. Ю. О таргетировании инфляции // Вопросы экономики – 2015. – № 9. – С.124-135
- 2) Горюнов Е.Л., Трунин П.В. Банк России на перепутье: нужно ли смягчать денежно-кредитную политику? // Вопросы экономики – 2013. – № 6. – С.29-44
- 3) Де Сото У.Х. Деньги, банковский кредит и экономические циклы. Челябинск: Социум, 2008
- 4) Картаев Ф.С. Полезно ли инфляционное таргетирование для экономического роста? // Вопросы экономики – 2017. – № 2. – С.62-74
- 5) Катасонов В.Ю. «ЦБ России — орган государственной власти или коммерческая организация?» ИА REGNUM: <https://regnum.ru/news/economy/2342172.html>
- 6) Константинов И.А. Финансовая теория экономического цикла: правовой аспект и перспективы верификации // Colloquium Journal – 2019. – № 14-8 (38). – С.88-90
- 7) Моисеев С.Р. Частные центральные банки // Вопросы экономики – 2017. – № 7. – С.24-41
- 8) Ротбард М. Государство, деньги и центральный банк. М: Социум, 2016
- 9) Конституция Российской Федерации (12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ,

от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)  
(последняя редакция на момент 20.08.2019)// СПС КонсультантПлюс

10) Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации  
(Банке России)» от 10.07.2002 N 86-ФЗ (последняя редакция на момент  
20.08.2019)// СПС КонсультантПлюс.

*Оригинальность 93%*