

# КАРТ-БЛАНШ БАНКА РОССИИ

Кто отвечает за кредитно-финансовую политику?

*Сергей ЛУЦЕНКО*



**В своем заключении Счетная палата РФ отметила тревожную тенденцию в основных направлениях денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов Банка России. Политика валютного курса определяется ростом неопределенности динамики курса рубля в среднесрочной перспективе. По мнению специалистов Счетной палаты, такая неопределенность динамики курса национальной валюты может негативно воздействовать на социально-экономическое развитие страны. Курсовая политика оказывает существенное влияние на доходную часть бюджетной системы, а также влияет на экономическую политику хозяйствующих субъектов, выстраивающих долгосрочные прогнозы своего развития с учетом прогнозируемой динамики курса национальной валюты. Другими словами, Банк России действовал в условиях отсутствия надлежащего контроля и ответственности, самостоятельно регулируя аспекты денежно-кредитных отношений, несмотря на наличие предостережений, в том числе со стороны Счетной палаты.**

---

*ЛУЦЕНКО Сергей Иванович,  
ведущий эксперт Контрольного управления Президента Российской Федерации*

**Каковы особенности правового статуса Банка России? Не секрет, что этот кредитно-финансовый институт во многом влияет на состояние российской экономики. Несет ли Банк России ответственность за результаты такого влияния? Ведь сегодня у всех участников экономической деятельности накопилось много вопросов к работе Центробанка. Есть смысл проанализировать возможность закрепления в действующем законодательстве мер ответственности применительно к действиям Центрального Банка за политику, направленную на обеспечение надлежащей защиты и достижения устойчивости национальной валюты в условиях влияния негативных шоков на внешних рынках.**

Прежде чем анализировать возможность закрепления в действующем законодательстве мер ответственности применительно к действиям Центрального Банка, необходимо определить его правовой статус.

В соответствии со статьями 10 и 11 Конституции Российской Федерации определено, что на основе принципа разделения властей государственная власть делится на законодательную, исполнительную и судебную. Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» утверждена структура федеральных органов исполнительной власти, в которую Банк России не входит.

Статус Банка России установлен статьей 75 Конституции Российской Федерации, определяющей его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (часть 1) и основную функцию — защиту и обеспечение устойчивости рубля (часть 2), которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Таким образом, в указе закреплена независимость Банка России от органов государственной власти.

Согласно правовой позиции, выраженной в правовых актах Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 № 268-О, от 15.01.2003 № 45-О, Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ, Банк России, тем не менее, является федеральным органом государственной власти Российской Федерации.

Поскольку определенные выше конституционные полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, то их реализация предполагает применение мер государственного принуждения. Об этом говорится в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2011 № 10-П, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 14.12.2000 № 268-О, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.02.2006 № 48-О. Эта позиция разъясняется и в Постановлении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.08.2002 № 9518/01, в Определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 03.03.2008 № 2948/08, в Постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2002 № 100пв-02.

То есть Банк России определен в качестве органа, выступающего от имени государства и наделенного определенными властными полномочиями. В ч. 2 ст. 75 Конституции закреплено, что свою основную функцию он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Прилагательное

«других» в данном случае означает, что он сам, наряду с другими органами государственной власти, является органом государства. Кроме того, нормотворческие полномочия Банка России предполагают его исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования.

Кроме того, статус Центрального банка РФ определен самим государством. Банк является органом Государственной власти, так как включен в общероссийский классификатор органов государственной власти и имеет код 1500010 — Центральный банк Российской Федерации.

Теперь, после рассмотрения правового статуса Банка России, необходимо перейти к анализу особенностей денежно-кредитной политики и определению ответственности этого органа государственной власти в неспособности защиты национальной валюты, допущения ситуации, связанной с увеличением инфляции и снижению покупательной способности рубля.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», одной из основной целей Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля как единственного законного средства наличного платежа на территории России. Для этой цели Банк России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, в том числе организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль (статья 4 данного закона).

На самом деле в действующем законодательстве существует проблема распределения ответственности за результаты денежно-кредитной политики между Центральным банком РФ и Правительством РФ и координации их деятельности. Решение данной проблемы возможно путем конкретизации в законодательстве нормы, регулирующей взаимоотношения между этими государственными институтами.

В дефиницию «ответственность» в данном контексте входит прозрачность деятельности Банка России как органа государственной власти (информированность общества о его целях и интересах, прозрачность инструментов денежно-кредитной политики, ясность правил).

Для реализации прозрачности деятельности необходимо создать институт общественного контроля над деятельностью Банка России. Деятельность Центрального банка должна подчиняться общественным интересам, поэтому Центральный банк, обладающий независимостью, должен нести ответственность перед обществом, что связано с формированием механизмов общественного контроля над деятельностью Банка России. Например, создать Совет или Комитет по денежно-кредитной политике, который смог бы выполнять функцию общественного контроля.

Подобная практика уже применяется в ряде стран, например в Великобритании, Франции, Японии. Задачей такого органа должно выступать обсуждение денежно-кредитной политики и контроль ее проведения без вмешательства в оперативную и административно-хозяйственную деятельность Центробанка.

Причем его члены должны работать на постоянной основе, не совмещая другие государственные должности, являясь ведущими специалистами в данной области, представляя разные научные школы.

Так, в «Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике: декларация принципов» (принят 26.09.1999 Временным комитетом Международного валютного фонда), в частности, отмечается, что общие аспекты ответственности за проведение денежно-кредитной политики и за другие функции, порученные центральному банку, должны быть отражены в законодательстве (п. 1.1.5). Кроме того, благодаря разъяснению обществу планируемых мер и направлений денежно-кредитной политики удастся улучшить механизм передачи воздействия денежно-кредитной политики (п. 5 Введения Кодекса). Транспарентность деятельности позволяет укрепить доверие населения и государства к Центральному банку, что в свою очередь ведет к сдерживанию инфляционных ожиданий.

Представленная позиция была учтена в Постановлении Совета Федерации Российской Федерации от 11.06.1997 № 198-СФ. В частности, отмечалось, что при составлении планов законодательных работ палаты особое внимание следует уделять устранению пробелов в законодательстве Российской Федерации, связанных с вопросами регулирования банковской сферы (в том числе в части усиления ответственности Центрального банка Российской Федерации перед органами государственной власти Российской Федерации за состояние денежно-кредитной системы).

Ситуация, связанная с усилением ответственности является особенно актуальной в наших реалиях.

Приведу пример.

В условиях неопределенности на внешних рынках (влияния негативных шоков) для обеспечения защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты используются, в частности, валютные интервенции на валютном рынке. В 2010 году Банк России вел именно такую политику. Ситуация на внутреннем валютном рынке определялась состоянием внешних финансовых и товарных рынков. Эта политика была направлена на обеспечение устойчивости курса рубля и осуществлялась в рамках режима управляемого плавающего валютного курса (операционный плавающий интервал).

Помимо интервенций, направленных на ограничение волатильности курса рубля, Банк России в 2010 году осуществлял целевые покупки иностранной валюты для компенсации действия факторов систематического дисбаланса спроса и предложения иностранной валюты на внутреннем рынке. Параметры данных операций в настоящее время определяются с учетом основных внешних факторов формирования платежного баланса. Целевые интервенции направлены главным образом на нейтрализацию устойчивых ожиданий участников внутреннего валютного рынка относительно изменения обменного курса рубля, формирующихся под влиянием конъюнктуры мирового рынка энергоносителей («Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2011 год и период 2012 и 2013 годов», утвержденные Банком России).

Необходимо отметить, что с 10 ноября 2014 года Банк России упразднил

действовавший механизм курсовой политики, отменив интервал допустимых значений стоимости бивалютной корзины (операционный интервал) и регулярные интервенции на границах указанного интервала и за его пределами. Мотивировалось это тем, что в результате реализации принятого решения формирование курса рубля будет происходить под влиянием рыночных факторов, что должно способствовать усилению действенности денежно-кредитной политики Банка России и обеспечению ценовой стабильности (Информация Банка России от 10.11.2014 «О параметрах курсовой политики Банка России»). Тем самым свою позицию Банк России попытался скоординировать с «Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов»: в условиях повышения гибкости курсообразования обменный курс рубля будет формироваться под влиянием преимущественно рыночных факторов.

В своем заключении от 10.10.2013 № ЗАМ-31/01 Счетная палата РФ отметила тревожную тенденцию в основных направлениях денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов Банка России — политику валютного курса, которая определяется ростом неопределенности динамики курса рубля в среднесрочной перспективе. По мнению Счетной палаты, такая неопределенность динамики курса национальной валюты может негативно воздействовать на социально-экономическое развитие страны, так как курсовая политика оказывает существенное влияние на доходную часть бюджетной системы, а также влияет на экономическую политику хозяйствующих субъектов, выстраивающих долгосрочные прогнозы своего развития с учетом прогнозируемой динамики курса национальной валюты.

Другими словами, Банк России действовал в условиях отсутствия надлежащего контроля и ответственности, самостоятельно регулируя аспекты денежно-кредитных отношений, несмотря на наличие предостережений, в том числе со стороны Счетной палаты.

Таким образом, в отсутствие четкого закрепления ответственности (без разделения участников ответственности), без надлежащего общественного контроля последствий проведения денежно-кредитной политики, будут и впредь возникать ситуации, в которых Банк России не сможет обеспечить стабильный курс национальной валюты.

## **ПО ТЕМЕ**

### **Греф рассказал Путину**

#### **о «жестких» действиях Центробанка**

Политика Центробанка в период финансового кризиса стоила Сбербанку прибыли, заявил на встрече с президентом Владимиром Путиным председатель банка Герман Греф. «Что касается политики Центрального банка, то мы видим, конечно, что они очень жестко действовали по отношению к нам», — заявил Греф.

Он рассказал, что Сбербанк привлек у ЦБ три триллиона рублей, которые оказались для банка «самыми дорогими средствами» на сегодняшний день. Вернуть более половины удалось, как доложил Греф, за счет роста средств физических лиц на счетах банка. На 1 июля 2015 года число депозитов увеличилось

на 7 процентов, что, по словам Грефа, является «очень хорошим показателем». «И за счет этого, конечно, мы во многом сумели вернуть очень дорогие средства Центрального банка, которые мы привлекали, и в два раза уменьшить объем привлечения Центрального банка», — проинформировал президента Греф.

Выслушав главу Сбербанка, президент поинтересовался, почему главный акционер банка выделяет «очень дорогие ресурсы».

На это Греф ответил, что ЦБ был вынужден поднимать ставки и действовать жестко.

Особенно тяжелым для Сбербанка был первый квартал текущего года, рассказал Греф. Во втором квартале «ситуация постепенно восстанавливается», повышается спрос на кредиты, который за последние шесть месяцев упал на 6,5%, отметил глава Сбербанка.

В декабре 2014 года Центробанк неожиданно повысил ключевую ставку сразу на 6,5 процентных пункта, до 17 процентов годовых. Такое решение было принято из-за возросших девальвационных и инфляционных рисков. Впоследствии регулятор снижал ключевую ставку уже четыре раза. До этого 2 февраля она была уменьшена с 17 до 15 процентов годовых, 16 марта — с 15 до 14 процентов, 5 мая — с 14 до 12,5 процента.

31 июля совет директоров Банка России снизил ключевую ставку с 11,5 до 11 процентов. Регулятор объяснил это тем, что «баланс рисков по-прежнему смещен в сторону существенного охлаждения экономики».

<http://24news.club/2015/07/31>

### **Самозатягивающаяся удавка Центробанка**

При грамотной политике ЦБ РФ спекулянтам просто не хватит рублей, чтобы выкупить международные резервы России. В начале 2015 года ЦБ РФ нашел инструмент для борьбы с кризисом — организовал валютные аукционы под низкие ставки (валютное РЕПО). Данные меры повысили долларовую ликвидность, и рынок быстро насытился.

На следующем шаге оживился спрос на российские ценные бумаги, снизились ставки по российским облигациям. В чем была ошибка раньше? А раньше спекулянты брали рубли и покупали на них валюту. ЦБ РФ получал рубли и снова отдавал их спекулянтам, тем самым обеспечивая неограниченный приток рублей для спекуляций. Усугубили ситуацию санкции — на Западе закрыли рефинансирование кредитов, банкам и предприятиям срочно пришлось отдавать миллиарды долларов.

За год совокупный внешний долг России снизился с 733 млрд долларов США до 556 млрд! Это говорит о том, что в 2015 году ЦБ РФ грамотно вышел из тяжелейшей ситуации, действовал высокопрофессионально и полностью в интересах государства.

Тем не менее следует обратить внимание на очень непростое последствие такой политики для экономики — процентные ставки выросли и снижаются медленно.

<http://stockinfocus.ru/2015/07/24/>