

НЕЗАВИСИМОСТЬ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ: ОПЫТ ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВ

В современных экономических системах важное место занимают центральные банки. Несмотря на то, что законодательством разных стран перед центральными банками поставлены различные цели и задачи, основные из них для каждого современного центрального банка состоят, во-первых, в осуществлении эмиссии национальной валюты и, во-вторых, в обеспечении ее стабильности. В рыночной экономике устойчивость национальной валюты, ее стабильность, как и стабильность цен в торговом обороте, в основном зависят от эффективной монетарной политики центрального банка. Стабильность монетарной системы является предпосылкой здоровой экономики. Отсутствие же стабильности пагубно отражается на экономике страны в целом. Существует богатый теоретический и практический опыт, который подтверждает, что эффективность монетарной политики во многом зависит от независимости центрального банка: чем больше он независим, тем меньше уровень инфляции в среднем. Как отметил научный руководитель Высшей школы экономики Москвы Евгений Ясин на «круглом столе» по теме «Конституционная экономика и статус центрального банка»: «независимость центрального банка – это аксиома рыночной экономики». Вот почему независимость центральных банков так высоко ценится в развитых странах мира, и многие из них дали своим центральным банкам независимый конституционно-правовой статус.

Для оформления независимости центрального банка в основном экономистами были разработаны разные ее критерии, с помощью которых исследуется законодательство и определяется степень независимости центрального банка конкретной страны. Но слабая сторона этого метода – в том, что он выявляет степень независимости центрального банка только с формальной точки зрения, а, как известно, расстояние между теорией и практикой не такое уж короткое. Очень часто реальная независимость центральных банков отличается от формальной независимости. Здесь кроме законодательных актов очень важны еще такие компоненты, как наличие демократических традиций и высокого правосознания в конкретной стране, политическое состояние, развитая экономика и т.д. Но осознание того, что формальная и реальная независимость не всегда совпадают, не повод для отказа от стараний, направленных на полноценное и качественное правовое регулирование независимости центральных банков. Именно здесь исследования экономистов, направленные на формализацию

независимости центральных банков, сильно помогут юристам в разработке качественного правового обеспечения независимости центральных банков, что и является хорошим примером для понимания важности совместной работы специалистов этих отраслей.

В этой связи очень ценны работы ученых, которые разрабатывают такую научную дисциплину, как «конституционная экономика». Их генеральный тезис состоит в том, что среди механизмов, которые направлены на обеспечение независимости центрального банка, особую роль играет конституция государства. Только конституция, как никакой другой нормативно-правовой акт, своими специфическими особенностями способна обеспечить долговременные и стабильные общественные отношения.

Качественное конституционно-правовое регулирование независимости центральных банков особенно важно для стран с переходными экономиками и, в частности, для постсоветских стран. Здесь после развала Советского Союза сильная экономическая несбалансированность, с одной стороны, и традиционное отсутствие общепринятых норм как фундамента законности, с другой, привели к интенсивной монетарной экспансии, что в свою очередь дало такой результат, как высокая девальвация национальных валют. И конституция со своими специфическими функциями и юридическими свойствами способна стать ключевым стимулятором развития новой политической и экономической практики, обеспечить долговременные стабильные отношения.

Не так уж трудно понять, почему независимость ЦБ так важна в современной монетарной системе. В режиме бумажных денег, где правительство обязано обеспечивать их средствами платежа, всегда есть соблазн использовать такие деньги меркантильным образом. В частности, исполнительная власть может осуществлять эмиссию для финансирования дефицита бюджета, что в конечном счете и приводит к высокой инфляции. Деньги бесконтрольно обесцениваются, а насильственные меры (требование принимать денежные знаки по указанному на них номиналу, запрет на торговлю основными потребительскими товарами по рыночным ценам и т.д.), применяемые правительством, ни к чему не приводят.

В развитых странах монетарная экспансия в основном направлена на достижение рационального результата для экономики страны. Что касается развивающихся стран, в том числе стран постсоветского пространства, то здесь, как обычно, основные мотивы экспансии не являются рациональными. Она обусловлена или интересами отдельных сил, или неспособностью государства к созданию необходимых условий для эффективной монетарной политики. В своем труде «Независимость центрального банка в экономике переходного периода» Войчех Малышевски отмечает: «В постсоветских странах на государственный бюджет

оказывают значительное давление малоэффективная система социальной защиты, убыточные государственные предприятия и эрозия налогооблагаемой базы. Узость внутренних финансовых рынков и ограниченный (в силу высокого уровня задолженности) доступ к иностранным источникам финансирования неизбежно приводят к монетарному финансированию бюджетного дефицита. Решение проблем дефицитности платежного баланса также имеет серьезные инфляционные последствия. В странах с переходной экономикой оказывается сильное политическое давление в пользу проведения девальвации валюты с целью повышения конкурентоспособности национальной экономики. Для сохранения инфляционных тенденций важную роль играет также поддержание стабильности финансовой системы. Кроме того, в банковских системах стран с переходной экономикой сохраняются значительные объемы неработающих кредитных средств. Вновь же созданные частные финансовые институты пока остаются слабыми и нестабильными. Центральные банки, которые обычно по закону несут ответственность за обеспечение финансовой стабильности, нередко вынуждены, во избежание финансового кризиса, «спасать» неплатежеспособные банки. Ценой таких «спасательных» операций является дополнительная монетарная экспансия¹.

Одним из первых ученых, кто обратился к этому вопросу, был профессор Гарвардского университета Альберто Алесина, который в 1989 г. изучил зависимость макроэкономических процессов от независимости центральных банков. Он подсчитал показатель независимости центральных банков по отдельным параметрам (Индекс Алесины) и обосновал, что существует четкая корреляционная зависимость — чем более независим центральный банк, тем меньше индекс инфляции.

Вслед за Алесиной правовые аспекты независимости ЦБ в промышленно развитых странах исследовались также в работах Р.Бейда и М.Паркина², В.Грилли, Д.Маскиандаро и Г.Табеллини³, А.Алесины и Л.Саммерса⁴ и т.д. Войцех Малышевский свои исследования сделал на примере переходных стран Европы и стран бывшего Советского Союза⁵.

¹ См.: Малышевский В. Независимость центрального банка в экономике переходного периода / Центр социально-экономических исследований. Варшава, 1999 (перевод с англ. Ирины Синицыной).

² См.: Bade R., Parkin M., Central Bank Laws and Monetary Policy, Working Paper, Department of Economics, University of Western Ontario, 1988.

³ См.: Grilli V., Masciandaro D., Tabellini G., Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries, «Economic Policy», No. 13, 1991.

⁴ См.: Alesina A., Summers L., Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence, «Journal of Money, Credit and Banking», No. 25, 1993.

⁵ Wojciech S. Maliszewski, Central Bank Independence in Transition Economies, Centre for Social and Economic Research (CASE) London School of Economics and Political Science. 2000.

Все эти авторы констатировали факт существования корреляции между независимостью ЦБ и стабильностью денежной системы.

Так, например, Грилли, Маскиандаро и Табеллини различают политическую и экономическую независимость⁶. *Политическая независимость* ЦБ определяется тремя элементами: взаимоотношениями между правительством и банком при формировании монетарной политики, процедурами назначения правления банка и формальными целями деятельности банка в отношении монетарной политики. Эти элементы оцениваются с использованием следующих критериев:

- процедуры назначения высших должностных лиц банка (руководителя и членов правления);
- продолжительности их пребывания в должности;
- присутствия представителей правительства в составе правления;
- одобрения правительством монетарной политики;
- правовых норм, укрепляющих позиции банка в случае конфликта с правительством;

- уставных обязательств по поддержанию стабильности цен.

На степень *экономической* независимости ЦБ воздействуют:

- законодательные ограничения по кредитованию центральным банком правительства;
- наличие в компетенции ЦБ мер по банковскому контролю.

Очевидно, банк является в большей степени экономически независимым, если прямое кредитование, осуществляемое им, ограничено по объему, не является автоматическим, осуществляется на временной основе и по рыночным ставкам. Помимо того, более независимые банки устанавливают ставку учетного процента, не работают на первичном рынке государственных долгов и не осуществляют надзора за деятельностью коммерческих банков.

Принимая во внимание предложенные разными авторами критерии независимости ЦБ, мы считаем, что все эти критерии можно распределить по следующим группам: *функциональная независимость, институциональная независимость, персональная независимость и финансовая независимость*. Надо отметить, что такой подход к классификации критериев независимости ЦБ широко применяется в ЕС, где на пути создания независимого ЦБ очень много было сделано как на национальном уровне, так и на уровне Сообщества. В этой связи было бы очень полезно обратиться к их опыту. Так, в 1995 г. Европейский валютный институт (предшественник Европейского ЦБ) опубликовал список требований для независимости ЦБ. В течение нескольких лет концепция менялась в соответствующих отчетах

⁶ Grilli V., Masciandaro D., Tabelini G. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries // «Economic Policy». 1991. № 13.

и мнениях ЦБ Европы о проектах законов, связанных с национальными ЦБ, и основной подход Европейского ЦБ сводится к различению четырех указанных категорий независимости - функциональной, институциональной, персональной и финансовой.

Функциональная независимость. Под *функциональной независимостью* надо понимать следующие компоненты:

- самостоятельное определение направления своей политики, осуществление своих функций без вмешательства других органов;
- законодательное закрепление и непротиворечивость целей деятельности ЦБ - его основной задачей должно быть обеспечение стабильности национальной денежной единицы;
- исключительное право ЦБ по осуществлению денежной эмиссии;
- жесткое ограничение по кредитованию правительства и государственного сектора;
- отсутствие представителей государственных органов в органах управления ЦБ.

Институциональная независимость. Институциональная автономия состоит из следующих элементов: наличие у ЦБ статуса юридического лица, признание за ним самых широких форм гражданской правоспособности, право самостоятельно разрабатывать и принимать документы, имеющие юридическую силу.

Персональная независимость. Под персональной, или личной автономией ЦБ в научной литературе, кроме независимости членов руководящих органов управления ЦБ в осуществлении своей деятельности, принято понимать следующие элементы:

- усложненный характер их назначения;
- усложненный характер смещения с должности;
- продолжительный срок пребывания на должности;
- невозобновляемый срок полномочий.

Финансовая независимость. Она определяется наличием у ЦБ собственных капиталов и средств. ЦБ не может быть реально независим, если в своих расходах он будет зависеть от правительства.

В мире постепенно возрастает число тех стран, которые в своих конституциях закрепили нормы, регулирующие правовой статус ЦБ. Роль конституционного регулирования ЦБ очень высока. Только конституция, как никакой другой нормативно-правовой акт, своими специфическими особенностями способна обеспечивать долговременные и стабильные отношения. К сожалению, пока что не многие страны в своих конституциях уделяют нужное внимание вопросам ЦБ. Это относится и к странам постсоветского пространства. Причины для этого могут быть разными: недостаточная оценка важности этого вопроса, противодействие полити-

ческих сил и государственных органов, особенно органов исполнительной власти, сложность внесения изменения в конституцию и т.д. Но здесь ключевым является не вопрос регулирования отношений, связанных с ЦБ, а качество регулирования. Конституция должна содержать тот минимум норм, которые обеспечат нужные законодательные гарантии для независимого функционирования ЦБ. Среди конституций постсоветских стран только в конституциях Туркменистана и Латвии ничего не говорится о ЦБ, другие страны в той или иной степени уделяют внимание этим вопросам. Учитывая переходный этап развития постсоветских стран, где основные принципы демократии и рыночной экономики или вообще отсутствуют, или находятся в зачаточном состоянии, конституционные гарантии независимости ЦБ здесь приобретают особую важность. Качественное конституционно-правовое регулирование в этих странах обеспечит нужную правовую и идеологическую платформу для становления независимых ЦБ.

При этом полезно учитывать опыт тех стран, которые уже сделали какие-то шаги на данном пути. Так, в ст. 97 Конституции Чили 1980 г. (в ред. 1997 г.) записано: «Настоящим учреждается независимый орган с правами юридического лица, который имеет неограниченный срок полномочий и именуется – Центральный банк Чили; порядок его образования, организация, функции и полномочия определяются органическим законом». В ст. 28 Конституции Мексики говорится: «Государство учреждает Центральный банк, который обладает автономией при выполнении своих функций и управлении делами Банка». Конституция Швейцарии 1999 г. определяет: «Как независимый Центральный банк Швейцарии осуществляет денежную политику в интересах страны в целом».

Проведенный анализ конституций стран бывшего Советского Союза выявил следующую картину.

Конституционное обеспечение институциональной и функциональной независимости ЦБ:

Независимый конституционно-правовой статус – Армения и Грузия.

Наличие статуса юридического лица – нет ни в одной конституции.

Цель – монетарная стабильность, стабильность цен – Армения, Россия.

Независимость в определении направления монетарной политики – Армения, Россия, Украина.

Исключительное право на эмиссию денег – Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Литва, Молдова, Россия и Эстония.

Ограничение на кредитование правительства – нет ни в одной конституции.

Как видим, конституции постсоветских государств довольно скудно говорят об институциональной и функциональной автономии ЦБ. Конституции Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Узбекистана об

институциональной и функциональной автономии молчат. О двух критериях институциональной и функциональной независимости – о статусе юридического лица ЦБ и об ограничении кредитования правительства, ни одна конституция стран постсоветского пространства ничего не содержит. Сравнительно хорошо регулируют эти вопросы конституции Армении и России. Конституция Армении предусматривает четыре из шести вышеуказанных критериев автономии, а конституция России – три. Довольно высокое качество конституционного обеспечения в Армении связано с последними конституционными поправками. Одним из ключевых аспектов конституционных реформ Армении 2005 г. являлось реформирование норм, регулирующих отношения, связанные с ЦБ.

Конституционное обеспечение персональной автономии ЦБ:

Усложненный характер назначения руководящих органов ЦБ – все страны, кроме Молдовы.

Усложненный характер смещения их с должности – все страны кроме Белоруссии, Казахстана, Молдовы и Эстонии.

Продолжительный срок пребывания на должности руководящих органов – Армения, Грузия и Литва.

Невозобновляемый срок полномочий – Армения.

Коллегиальность – Грузия, Литва и Украина.

Профессиональность и деполитизированность руководящих органов – нет ни в одной конституции.

Как мы видим из второй таблицы, конституции больше останавливаются на вопросах персональной независимости ЦБ. Порядок назначения и отстранения руководящих органов предусмотрен почти во всех конституциях. Причина этого больше связана со стремлением авторов проектов конституции регулировать полномочия законодателя и президента страны. Эти показатели свидетельствуют о том, что качественное конституционное регулирование в странах бывшего СССР отсутствует. Конечно же, нельзя отождествлять все конституции новообразованных государств. Разные конституции обеспечивают разный уровень независимости, а это, конечно же, в свою очередь влияет как на качество текущего законодательства, так и на реальную независимость ЦБ. Было бы лучше, если бы все эти государства, принимая во внимание многолетний опыт многих государств мира, в том числе и опыт передовых государств Евросоюза, шли по пути признания и обеспечения такого нового и весьма важного конституционного принципа, как независимость ЦБ.