

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

Создание мегарегулятора на базе Банка России в контексте его независимого конституционного статуса

**Первый Вице-президент
Международного Союза (Содружества)
адвокатов, кандидат юридических наук
П.Д. БАРЕНБОЙМ и Вице-президент
МОФ «Фонд развития права»,
председатель Совета молодых юристов
Московского отделения Ассоциации
юристов России, кандидат юридических
наук Д.В. КРАВЧЕНКО подвергают
критическому анализу планы по
созданию мегарегулятора на базе
Банка России с позиций сохранения
его независимого статуса.**

Предстоящее приданье Банку России функций мегарегулятора, вероятно, оправдано с точки зрения сегодняшнего момента неспособностью Правительства РФ справиться со своими обязанностями по развитию и регулированию рынков ценных бумаг, страхового рынка и т.д. Однако в этой связи неизбежно вспоминаются прозвучавшее (хотя потом и снятое) предложение, чтобы ЦБ РФ регулировал порядок техосмотра автомобилей, а также никем пока не сня-

тое предложение о регулировании кредитных потребительских кооперативов, напоминающие идею использования космодрома для запуска воздушных шаров.

Центральный банк РФ в качестве мегарегулятора должен решать множество вопросов, требующих согласования с Правительством РФ. Поэтому требуется постоянное научное исследование проблем, которые могут хоть немного снизить или ослабить независимый статус Банка России. Необходимо учитывать не только сиюминутные интересы, но и среднесрочные и долгосрочные вопросы развития нашего Центрального банка. Преобладающий в настоящее время конституционный нигилизм может затронуть и особый конституционный статус Банка России, а значит, требуется подключение методов и подходов конституционной экономики ко всем конкретным вопросам законодательного определения любых моментов, касающихся этого статуса.

Конституция России, являясь основным документом нашей страны как правового государства, специально закрепляет независимый конституционный статус Банка России. Статья 75 Конституции устанавливает, что:

— денежная эмиссия в стране осуществляется исключительно Центральным банком РФ;

— защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Банка России, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

Независимость центральных банков стала реальностью в XX в. Этот принцип — общепризнанное и основополагающее условие конституционного развития экономики, поскольку именно независимость центральных банков позволяет обеспечивать надлежащую защиту экономических прав граждан, в том числе будущих поколений, упоминаемых в Пreamble российской Конституции.

Осознав неотъемлемость принципа независимости центральных банков, юристы и политики развивающихся стран, подошедших к этому моменту к принятию новых конституций «третьего поколения», приняли меры к включению его в конституционные тексты. Не стала исключением и Россия.

Понятие независимости Банка России — результат серьезного обсуждения на Конституционном совещании 1993 г.¹ Важно отметить: наша страна имеет достаточно исторических причин крайне внимательно относиться к независимости Центрального банка, поскольку непосредственно сталкивалась с проблемами влияния на него исполнительной власти.

В России Государственный банк был учрежден в системе Минфина на основе устава, высочайше утвержденного 31 мая 1860 г. После денежной реформы 1895–1897 гг. Государственный банк действовал под контролем министра финансов, который согласно уставу банка являлся его главным начальником². При этом фактически первым действием в рамках реформы С.Ю. Витте была реорганизация Государственного банка, в результате чего он стал эмиссионным центром страны. Одновременно основной его задачей было признано регулирование денежного обращения.

К 1916 г. Россия понесла значительные затраты в связи с необходимостью осуществления военных расходов, в результате чего дефицит бюджета российского государства составил 13 767 млн руб., а его покрытие на 29% осуществлялось за счет эмис-

сии денежных средств. Итогом подобной политики стал возросший уровень инфляции, составивший в 1916 г. 100%³.

Здесь надо отметить, что изначально Указ Николая II от 29 августа 1897 г. предусматривал правовые гарантии обеспечения стабильности денежной системы: «Государственные кредитные билеты, — гласил указ, — выпускаются Государственным банком в размере, строго ограниченном настоящими потребностями денежного обращения, под обеспечение золотом; сумма золота, обеспечивающего билеты, должна быть не менее половины общей суммы выпущенных в обращение кредитных билетов, когда последняя не превышает 600 миллионов рублей. Кредитные билеты, находящиеся в обращении свыше 600 миллионов рублей, должны быть обеспечены золотом по крайней мере рубль за рубль, так, чтобы каждым 15 рублям в кредитных билетах соответствовало обеспечение золотом не менее одного империала». Однако в 1914 г. размен банкнот на золото был отменен и, начиная с этого года, до Февральской революции 1917 г. лимит эмиссии Государственного банка неоднократно увеличивался.

Вероятно, одной из причин необеспеченной эмиссии в этом случае была повышенная роль Министерства финансов (исполнительной власти) в деятельности Государственного банка. И здесь мы непосредственно видим, как эта роль исполнительной власти на протяжении всей истории России негативно влияет на финансовую систему и экономические права граждан, которые в результате инфляции, вызванной вынужденными исполнительной властью непродуманными сиюминутными решениями Центрального банка, фактически лишаются части своей собственности. Кроме того, Россия имеет опыт не только государственно-исполнительного, но и советского партийного негативного воздействия на Центральный банк страны.

Как отмечают многие эксперты, и в России, и за рубежом важным аспектом независимости центрального банка является надлежащее закрепление его целей. Общеизвестна проблема соотношения целей борьбы с инфляцией, укрепления денежной единицы с целью поддержания финансовой ста-

¹ Баренбойм П.Д., Кутафин О.Е. Цена независимости Центрального банка // URL <http://viperson.ru/wind.php?ID=272825&soch=1>.

² Пашков Б.Г. История государственности в России. Т. 1. — М., 2009. С. 99.

³ Государственный банк Российской Империи // URL http://www.cbr.ru/today/history/empire_bank.htm.

бильности. Как отметил В.Ф. Шумейко на Конституционном совещании, роль Центрального банка и его единственная цель, если Центральный банк эмиссионный, — укрепление денежной единицы данного государства⁴.

В любом случае в системе нормативного регулирования надлежит с высокой степенью четкости определять цели и функции центральных банков. Если в Конституции России речь идет о защите и обеспечении устойчивости рубля как функции Центрального банка, то в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» защита и обеспечение устойчивости рубля записаны как цель Банка России. Функцией же является разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики, направленной на защиту и обеспечение устойчивости рубля. Таким образом законодательно смешиваются понятия целей и функций, с чего начинается нечеткость законодательства, размывающая конституционное положение о независимости.

В ходе начатой реформы Центральный банк наделяется еще одной целью деятельности — развитие финансового рынка Российской Федерации, обеспечение стабильности его функционирования. Оставим за пределами настоящей статьи факт, что финансовый рынок в данном случае фактически трактуется как исключающий банковскую систему, а это свидетельствует о недостаточной проработке терминологии законодательства о реформе Центрального банка. Гораздо важнее следующее: введение любой дополнительной цели Банка России создает конфликты интересов, противоречие целей, риски для независимости этого финансового регулятора.

По мнению инициаторов реформы, наделение Банка России новой целью — развития финансового рынка и обеспечения его стабильности позволит Банку осуществлять надлежащий мониторинг системного риска, ставший причиной возникновения недавнего финансово-экономического кризиса в мире. Действительно, в ряде стране мы можем наблюдать процессы, при которых создаются новые мегарегуляторы, обладающие полномочиями по мониторингу системного риска и борьбе с ним. Хотя здесь необходимо отметить: во многих пере-

довых государствах (например в США) системно-рисковый регулятор создан как межинституциональный, не связанный непосредственно с полномочиями по регулированию, контролю и надзору.

Вместе с тем, хотя определение оптимального механизма работы государственных структур, в том числе Центрального банка, является дискрецией законодателя, в рамках этой дискреции законодатель должен исходить из конституционных ценностей правового государства, предусматривающих максимальную защиту экономических прав населения и соблюдения баланса конституционно значимых интересов. Наделение Банка России функцией по регулированию страхового рынка, рынка ценных бумаг в этом контексте вызывает целый ряд вопросов. Ранее это регулирование находилось в ведении исполнительной власти, а сейчас передается независимому Центральному банку. Однако сейчас передача соответствующих полномочий выглядит так, как будто они передаются от одной структуры исполнительной власти другой, что, конечно же, не может соответствовать российской Конституции.

«Размытие» целей и функций Центрального банка влечет и экономические, и юридические проблемы, связанные с его независимостью. В условиях наличия возможных конфликтов между «старыми» и «новыми» целями Банка России ему будет непросто соответствовать его роли, указанной в Отчете Всемирного банка: «Центральные банки часто продолжают эффективно работать и сохраняют свой уровень компетентности, даже когда все остальные государственные институты пришли в упадок. Они меньше испытывают политическое вмешательство и имеют ограниченный, но в то же время четкий круг задач, получают адекватные ресурсы, а их кадры — подготовку»⁵.

Возможно, дополнение целей и функций Банка России целями и функциями, связанными со всеми фондовыми и страховыми правоотношениями, могло быть конституционно обоснованным, если бы Банк России действительно наделялся реальными возможностями проводить мониторинг системного риска и борьбу с ним. На самом же деле такие возможности ему не предоставлены, соответствующие понятия не вводятся, механизмы борьбы с системным риском не предусматриваются, и тер-

⁴ Конституционное совещание: Стенограммы, материалы, документы. — М., 1995. Т. 3. С. 431.

⁵ Отчет Всемирного Банка «Государство в меняющемся мире» (1997 г.) // Вопросы экономики. 1997. № 7. С. 20, 21.

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

мин «системный риско», таким образом, остается лишь словами. В этих условиях передача целей, функций и полномочий в области страхового, фондового рынка представляется не более чем административной «рокировкой». С учетом этого реформа законодательства о Центральном банке должна предусматривать наделение его реальной возможностью проводить мониторинг системного риска и борьбу с ним. Иначе реформа во многом теряет декларируемый ее авторами смысл.

Начавшаяся законодательная реформа статуса Банка России ориентируется на модель, основанную на многочисленных согласованиях действий и решений Банка России с Правительством РФ или специальными уполномоченными исполнительными органами. Если функции передаются Центральному банку, не нужно связывать его многочисленными «путями» подобных согласований. Правительство РФ по сути перекладывает ответственность за страховой и фондовый рынки на Банк России, но при этом оставляет за собой нечто вроде контрольных функций за работой самого Центрального банка.

Безусловно, Банк России, равно как и центральные банки других стран, во многом согласует свою позицию с законодательными, исполнительными органами государства. В принципе, это нормальная модель в условиях стабильного роста экономики любой страны. Но согласование своих позиций с исполнительной властью — *право, а не обязанность* современного Центрального банка. Ни в коем случае нельзя ставить его в подчиненное положение по отношению к каким бы то ни было органам исполнительной власти. Это противоречит Конституции России и создает угрозу политico-административного подчинения Банка России, недопустимого с точки зрения общепризнанных на международном уровне правовых принципов.

Некоторые могут возразить: но ведь согласование с Правительством РФ касается только новых (страховых и фондовых) целей и функций Банка России. Но, во-первых, необходимость согласования даже отдельных вопросов в деятельности Центрального банка будет влечь необходимость идти на уступки и по другим вопросам — защиты и обеспечения устойчивости рубля, эмиссии и т.д. А во-вторых, если регулирование страхового и фондо-

го рынков, по мнению реформаторов, не может осуществляться без Правительства РФ и подчиненных ему органов исполнительной власти, то и не надо передавать эти функции Центральному банку, не являющемуся органом исполнительной власти.

Безусловно, антикризисная правовая реформа в России жизненно необходима. Важно в максимально короткие сроки, обусловленные только требованиями сбалансированности законодательного процесса, создать механизм автоматической и предсказуемой реакции финансовой системы на кризис, исключающий существенную роль «ручного управления». Необходимо акцентировать внимание на борьбе с системным кризисом, на оптимизации механизмов санации и реструктуризации финансовых институтов, на развитии национальной платежной системы и т.д. В то время как за рубежом провозгласили такую реформу и непосредственно занимаются ее осуществлением, в России целостная концепция антикризисной реформы не создана.

Важно, отталкиваясь от конституционно-экономических подходов, определить конституционно обоснованную, с точки зрения обеспечения экономических прав граждан, модель финансового регулирования, при которой Центральный банк будет обладать функциями и полномочиями, которые он может и должен осуществлять в рамках своего независимого статуса. Только такой подход позволит обеспечить действительную независимость Банка России, и тогда он сможет эффективно выполнять отведенную ему конституционную роль.

Библиография

Баренбойм П.Д., Кутафин О.Е. Цена независимости Центрального банка // URL <http://viperson.ru/wind.php?ID=272825&soch=1>.

Государственный банк Российской Империи // URL http://www.cbr.ru/today/history/empire_bank.htm.

Конституционное совещание: Стенограммы, материалы, документы. — М., 1995.

Отчет Всемирного Банка «Государство в меняющемся мире» (1997 г.) // Вопросы экономики. 1997. № 7.

Конституционная экономика и антикризисная деятельность центральных банков: сб. статей / под ред. С.А. Голубева. М., 2013.