

НЕЗАВИСИМОСТЬ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ БЕЛАРУСИ И РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Д.В. Криворотов,

*консультант-референт первого зам. Председателя Правления
Национального банка Республики Беларусь*

На протяжении трех последних десятилетий в зарубежной печати появилось большое количество научных публикаций, посвященных проблеме автономности центрального банка в контексте совершенствования институциональной структуры и повышения эффективности монетарной политики. Возросший интерес к проблеме автономности центрального банка объясняется существенными изменениями, произошедшими за последние десятилетия в мировой монетарной сфере. В частности, практический опыт 70-х и 80-х годов XX ст., подкрепленный теоретическими разработками, помог избавиться от большинства кейнсианских идей о деньгах и денежной политике, в результате чего устойчивость национальной валюты вернула себе статус основной цели монетарной политики. В настоящее время для большинства центральных банков мира основной задачей является создание предпосылок для устойчивого роста национальной экономики прежде всего за счет обеспечения ценовой стабильности. В этой связи приобрели актуальность исследования механизмов и подходов к созданию предпосылок ценовой стабильности и предсказуемой динамики обменного курса. Центральные банки мира пришли к соглашению относительно того, что одним из основных механизмов обеспечения ценовой стабильности является предоставление центральному банку должной степени независимости в проведении монетарной политики.

Актуальность проблемы независимости центрального банка для Республики Беларусь обусловлена двумя факторами. Во-первых, спустя десятилетие с момента начала преобразований в рамках перехода от административной системы управления народным хозяйством к рыночным принципам, Национальному банку и Правительству Республики

Беларусь не удалось в полной мере обеспечить должную устойчивость белорусского рубля. Во-вторых, в рамках интеграционных процессов и создания монетарного и экономического союза Беларуси и России одним из важнейших является вопрос о статусе, целях, задачах и механизмах монетарного регулирования единого эмиссионного центра Союзного государства. В этой связи представляет интерес сравнительный анализ статуса и степени независимости Национального банка Республики Беларусь и Центрального банка Российской Федерации.

1. Критерии оценки независимости центральных банков

1.1. О теории временного несоответствия и консервативном центральном банке

Независимость центрального банка стала одной из важнейших концепций современной монетарной политики и теории денежного обращения. Большинство экономистов признают тот факт, что независимый центральный банк гораздо успешнее достигает основной цели монетарной политики: внутренней и внешней стабильности национальной денежной единицы. Другими словами, обеспечение независимости центрального банка есть необходимое, хотя и недостаточное условие достижения ценовой стабильности. Эта идея находит и практическое воплощение: все большее число стран мира обеспечивают свои центральные банки должной автономностью в проведении монетарной политики.

Дискуссия о статусе, подотчетности и автономности центральных банков продолжается с момента возникновения последних. Еще в 1824 г. Д. Рикардо писал: «По моему убеждению, опасно предоставление Правительству, скажем Министрам, права выпуска в обращение

ние бумажных денег. Я предлагаю передать эти полномочия в руки специальных Уполномоченных (Комиссаров), которые избираются и могут быть отстранены от своей должности не иначе как голосованием обеих палат Парламента. Я также предлагаю предупредить все официальные отношения между Уполномоченными и Министрами путем запрещения сделок в денежной форме всех видов между ними. Уполномоченные не должны ни под каким предлогом кредитовать Правительство... Если Правительству необходимы деньги, оно должно выпускать ценные бумаги, собирать налоги либо заимствовать у банков, но ни в коем случае не у того, кто наделен правом эмиссии» [1].

Теоретическая основа современной концепции независимости центрального банка заложена в работах А. Кидланда и Е. Прескотта [2], а также Р. Барро и Д. Гордона [3]. А. Кидланд и Е. Прескотт впервые выдвинули тезис о временном несоответствии монетарной политики (*time inconsistency problem*)¹, суть которого состоит в следующем. Сроки работы правительства ограничены во времени (как правило, 3–5 лет). В краткосрочном периоде с помощью монетарной экспансии можно стимулировать рост совокупного выпуска, снижение безработицы, увеличение доходов государственного бюджета, а также решать другие задачи краткосрочного характера, что позволяет правительству получать политические дивиденды, не затрачивая больших усилий. Поэтому правительство всегда стремится контролировать центральный банк и использовать эмиссию в своих интересах. Последствия такой политики проявляются позже, с существенным временным лагом в виде высокой инфляции, нестабильности в сфере денежного обращения, падения темпов реального роста экономики. Однако решать эти проблемы, как правило, приходится уже другому составу правительства. В этом и состоит временное несоответствие монетарной политики.

Р. Барро и Д. Гордон формализовали эту проблему. Они рассматривали правительство и центральный банк как единое целое – денежные власти, которые контролируют фак-

торы, определяющие инфляцию, и стремятся повысить совокупный выпуск и занятость в экономике. Номинальные заработные платы фиксированы в течение некоторого периода времени, следовательно, рост денежного предложения и последующий рост цен ведут к снижению уровня заработных плат в реальном выражении, а значит, стимулируются рост занятости и совокупный выпуск в экономике. Если денежные власти смогли убедить общество в выполнимости заданных целевых ориентиров по инфляции и работодатели, устанавливающие уровень заработной платы, рациональны, то они будут исходить при принятии решений из прогноза инфляции и корректировать заработные платы соответствующим образом. Но как только соглашения об уровне заработных плат подписаны, у денежных властей появляется стимул к повышению денежного предложения и, соответственно, инфляции для получения выгод от роста цен темпами выше запланированных. Таким образом, правительство решает свои краткосрочные проблемы, но при этом, во-первых, создается инфляционный навес, а во-вторых, стимулируются инфляционные ожидания и снижается доверие к политике денежных властей, что чревато негативными последствиями в будущем.

Решение проблемы временного несоответствия было предложено в 1985 г. К. Роговым [4]. Он выдвинул идею о необходимости делегирования полномочий по проведению монетарной политики «консервативному центральному банку», который концентрировал бы усилия в большей степени на снижении инфляции, нежели на повышении занятости и выпуска в экономике. При этом сроки работы руководства центрального банка должны быть больше сроков работы правительства, центральный банк должен быть свободен от влияния правительства и в то же время быть открытым для общества и нести всю полноту ответственности за результаты своей политики перед обществом. Работа К. Рогова является отправной точкой в современной дискуссии об автономности, прозрачности, подотчетности центрального банка в контексте поиска оптимального институционального дизайна монетарной политики, которая длится на страницах западной научной печати почти два десятилетия.

¹ Существование данной проблемы – одна из причин, упоминавшихся выше, по которым центральные банки отказались от активизма в монетарной политике.

1.2. Основные характеристики независимости центрального банка

В научной литературе нет четкого, устойчивого и общепризнанного определения независимости центрального банка. Как правило, под независимостью центрального банка понимают комплекс критериев, характеризующих взаимоотношения центрального банка с правительством, а также способность центрального банка самостоятельно устанавливать цели и ориентиры монетарной политики, по своему усмотрению применять инструменты монетарной политики для достижения поставленных целей и принятых ориентиров.

В 2000 г. авторами Отчета Банка Англии по монетарной политике в глобальном контексте, который является, по мнению журнала «Экономист», наиболее обширным источником информации по данному вопросу [5], проведен опрос высшего руководства центральных банков мира с целью выяснения, каким образом руководители центральных банков понимают «независимость центрального банка». Результаты опроса показали, что наиболее значимыми факторами независимости центрального банка, по их мнению, являются:

- наличие четко определенных в законодательстве приоритетов и основных целей монетарной политики;
- способность центрального банка самостоятельно устанавливать целевые ориентиры и индикативные параметры для достижения законодательно определенных целей монетарной политики;
- возможность самостоятельно формулировать основные направления монетарной политики и реализовывать их, применяя инструменты по собственному усмотрению при отсутствии политического давления.

Помимо вышеназванных факторов, большое значение также имеют:

- определенность относительно порядка назначения, сроков работы и механизма досрочного освобождения от занимаемых должностей членов Правления (Совета директоров) центрального банка;
- ограничения на финансирование дефицита государственного бюджета;
- порядок утверждения сметы доходов и расходов центрального банка, механизм распределения его прибыли.

В научной литературе используются различные подходы к выбору критериев независимости центрального банка. Большинство авторов выделяют здесь экономическую и политическую составляющие, автономность последнего в определении целей и целевых ориентиров монетарной политики и применении инструментов монетарной политики. Наиболее полный обзор критериев независимости можно найти в работе Т. Либек, посвященной анализу взаимосвязи инфляции и независимости центральных банков стран Балтии, России и других бывших республик Советского союза [6]. Т. Либек обобщил мировой опыт институциональных преобразований, направленных на обеспечение фактической независимости центрального банка, и выработал на этой основе практические рекомендации для стран с переходной экономикой. По его мнению, к основным предпосылкам обеспечения независимости центрального банка можно отнести: четкость в определении целей монетарной политики; политическую автономность; финансовую автономность; экономическую независимость; подотчетность центрального банка.

Приведенные критерии являются минимально необходимыми для анализа независимости центрального банка. Они получены путем обобщения опыта центральных банков различных стран, поэтому для каждой конкретной страны их перечень может быть расширен и должен применяться с учетом специфики ее социально-экономических условий.

2. Эмпирический анализ независимости центрального банка

2.1. Общая характеристика индексов независимости центрального банка

Поскольку теоретическая концепция независимости центрального банка была создана для решения практической задачи (снижения инфляции и обеспечения устойчивости национальной денежной единицы), потребовалась количественная оценка его независимости, которая позволила бы оценивать наличие корреляционной зависимости между этой независимостью и динамикой основных макроэкономических переменных. В основу количественной оценки было положено построение агрегированных индексов независимости. По

сути, индекс независимости представляет собой агрегированную оценку в баллах различных критериев, позволяющих судить о степени независимости центрального банка.

Индексы используются для эмпирического анализа взаимосвязи независимости центральных банков и устойчивости национальной валюты, а также для сравнительного анализа независимости центральных банков различных стран мира. Индексы независимости строятся на основе банковского законодательства страны, поэтому получили название законодательных. Как правило, эмпирические исследования независимости центрального банка с помощью индексов строятся на использовании следующего алгоритма [7]:

- выделение набора переменных, описывающих факторы автономности центрального банка (соответственно, выбор уже существующего или построение нового индекса);
- назначение правил агрегирования значений переменных;
- определение (как правило) перечня центральных банков различных стран, подлежащих описанию на основе принятой системы переменных, а также определение временного горизонта оценки;
- ранжирование центральных банков по степени автономности в соответствии с выбранными критериями и правилами оценки;
- сопоставление полученных результатов с макроэкономической статистикой стран;
- анализ полученных результатов и выработка рекомендаций.

Первый индекс независимости центрального банка был построен профессором Гарвардского университета А. Алезининой в 1988 г. [8]. В его состав входили переменные, описывающие независимость руководства центрального банка от правительства. Оценка производилась на основе законодательства о центральном банке. Позже, в 90-х годах XX ст., появились два индекса, получившие широкое распространение и преимущественно используемые с различными модификациями (применительно к условиям определенных стран мира): индекс А. Цукермана [9] (Cukierman index) и индекс GMT [10] (Grilly, Masciandro, Tabellini index). Мы провели с помощью этих индексов оценку независимости центральных банков Республики Беларусь и Российской Федерации. Количественная оценка переменных, вхо-

дящих в рассматриваемые индексы, подробно аргументирована с учетом законодательств обеих стран.

2.2. Индекс Цукермана

Индекс Цукермана состоит из 16 переменных, которые разбиты на четыре основные категории, характеризующие статус руководства центрального банка, процесс формирования монетарной политики, законодательно установленные цели политики центрального банка и ограничения на кредитование центральным банком правительства и экономики. Каждая из 16 переменных оценивается в баллах от 0 до 1 (любые значения в этом промежутке). Чем выше балл, тем выше независимость центрального банка по данному критерию. Для получения собственно численного значения индекса значения переменных в баллах агрегируются. Описание, а также авторская оценка переменных, входящих в индекс Цукермана для центральных банков Беларуси и России, приводятся в табл. 1. Мы даем подробное обоснование количественной оценки переменных в соответствии с законодательствами двух стран.

Переменные, описывающие статус руководства центрального банка

Сроки полномочий руководителей центральных банков России и Беларуси одинаковы и составляют в соответствии с законодательствами двух стран 4 года.

В Российской Федерации Центральный банк подотчетен Государственной думе. Соответственно, Председатель Банка России назначается на должность Государственной думой Российской Федерации по представлению Президента и освобождается от нее также Государственной думой с уведомлением Президента (ст. 12 закона о Центральном банке Российской Федерации). В Республике Беларусь Председатель Национального банка назначается на должность Президентом по представлению Национального Собрания и освобождается от должности также Президентом с уведомлением Национального Собрания. В оценке в баллах института, назначающего на должность управляющего (п. 1.2), в индексе Цукермана вариант назначения на должность президентом отсутствует. В этой связи для сравнительного анализа независимости цент-

Индекс А. Цукермана

Описание переменной	Оценка в баллах	Беларусь	Россия
1. Кадровая автономия			
1.1. Срок полномочий руководства центрального банка			
От 8 лет	1		
От 6 до 8 лет	0,75		
5 лет	0,5		
4 года	0,25	0,25	0,25
До 4 лет или назначение на произвольный срок	0		
1.2. Институт, назначающий управляющего центральным банком			
Правление центрального банка	1		
Совместно Совет центрального банка, правительство и парламент	0,75		
Парламент	0,5		0,5
Президент	0,35	0,35	
Правительство	0,25		
Член кабинета министров	0		
1.3. Досрочное снятие управляющего центральным банком с должности			
Нет возможности	1		
Только по причинам, не связанным с экономической политикой	0,83		0,83
По усмотрению совета центробанка согласно законодательным нормам	0,67		
По усмотрению парламента согласно законодательным нормам	0,5		
По усмотрению парламента без всяких ограничений	0,33		
По усмотрению президента без всяких ограничений	0,25	0,25	
По усмотрению правительства согласно законодательным нормам	0,17		
По усмотрению правительства без всяких ограничений	0		
1.4. Возможность исполнения управляющим центральным банком других функций в правительстве			
Отсутствует	1		1
С разрешения правительства	0,5		
Не оговаривается	0	0	
2. Разработка монетарной политики			
2.1. Институт, занятый разработкой монетарной политики			
Центральный банк	1		
Центральный банк после консультаций с правительством	0,67	0,67	0,67
Правительство	0,33		
Не определено	0		
2.2. Институт, за которым остается последнее слово в разрешении конфликтов			
Центральный банк	1		
Правительство	0,8		
Совместно Правление (Совет директоров) центрального банка, правительство и парламент	0,6		
Парламент	0,4		
Не определено	0	0	0
2.3. Участие центрального банка в разработке налогово-бюджетной политики			
Активное	1		
Ограниченное	0,5	0,5	0,5
Не определено	0		

Независимость центральных банков Беларуси и России: сравнительный анализ

Окончание таблицы 1

Описание переменной	Оценка в баллах	Беларусь	Россия
3. Приоритеты и основные цели монетарной политики			
Ценовая стабильность является основной целью монетарной политики и за центральным банком остается последнее слово в разрешении конфликтных ситуаций с правительством относительно монетарной политики	1		
Только ценовая стабильность	0,8		
Ценовая стабильность и другие дополняющие ее цели, не конфликтующие с основной	0,6	0,6	0,6
Ценовая стабильность и другие конфликтующие с ней цели	0,4		
Основная цель не определена в законодательстве	0,2		
Ценовая стабильность отсутствует среди основных целей политики центрального банка	0		
4. Ограничения на финансирование дефицита госбюджета			
4.1. Ограничения на выдачу прямых кредитов правительству			
Выдача прямых кредитов запрещена	1		
Выдача разрешена, но с жесткими ограничениями	0,67		0,67
Выдача разрешена с мягкими ограничениями	0,33	0,33	
Ограничения отсутствуют	0		
4.2. Покупка ценных бумаг правительства			
Покупка ценных бумаг запрещена	1		
Покупка разрешена с жесткими ограничениями	0,67		0,67
Покупка разрешена с мягкими ограничениями	0,33	0,33	
Ограничения отсутствуют	0		
4.3. Условия финансирования			
Устанавливаются центральным банком	1		
Устанавливаются банковским законодательством	0,67		
Устанавливаются по согласованию с правительством	0,33	0,33	0,33
Устанавливаются по решению правительства	0		
4.4. Потенциальные получатели кредитов центрального банка			
Центральное правительство	1		1
Все уровни исполнительной власти	0,67		
Исполнительная власть и государственные предприятия	0,33	0,33	
Государственный и частный сектор	0		
4.5. Количественные ограничения по объему кредитов			
Законодательно определены суммы в абсолютном выражении	1	1	1
Доля от капитала центрального банка	0,67		
Доля от доходов бюджета	0,33		
Доля от расходов бюджета	0		
4.6. Ограничения по срокам кредитов			
До 6 месяцев	1		
До 1 года	0,67	0,67	0,67
Более 1 года	0,33		
Законодательно не оговорены	0		
4.7. Ограничения по процентным ставкам			
Рыночные процентные ставки	1		1
Ставка рефинансирования центрального банка	0,67	0,67	
Законодательно не оговорены	0,33		
Нулевая процентная ставка	0		
4.8. Операции с ценными бумагами правительства на первичном рынке			
Запрещены	1		
Разрешены	0	0	0
ВСЕГО	-	6,28	9,69

Источник. Расчеты автора на основе [7. С. 2].

ральных банков Беларуси и России мы ввели переменную «назначается президентом». Этой переменной присвоено значение 0,35 балла – как среднее арифметическое значение между 0,5 балла («назначается парламентом») и 0,25 балла («назначается правительством»). Президент, являясь главой исполнительной власти, с одной стороны, может быть заинтересован в решении краткосрочных экономических проблем за счет возможностей центрального банка, но с другой стороны, он выступает гарантом социально-экономической стабильности общества в целом и призван быть своеобразным арбитром в спорах между центральным банком и правительством. Поэтому центральный банк, подчиненный президенту, обладает большей независимостью, чем центральный банк, контролируемый правительством. Парламент, являясь выборным коллективным органом, представляет интересы широких слоев общества и должен решать социально-экономические проблемы косвенно, путем совершенствования законодательства. Его деятельность носит публичный характер и обладает высокой прозрачностью для общественности, поэтому подотчетность центрального банка парламенту предпочтительнее.

В соответствии со ст. 12 закона о Центральном банке Российской Федерации, Председатель Банка России может быть освобожден от должности только в следующих случаях: истечение срока полномочий; невозможность исполнения служебных обязанностей, подтвержденная заключением государственной медицинской комиссии; личное заявление об отставке; совершение уголовно наказуемого деяния, установленное вступившим в законную силу приговором суда; нарушение федеральных законов, которые регулируют вопросы, связанные с деятельностью Банка России. Пользуясь терминологией А. Цукермана, можно сказать, что досрочное снятие с должности Председателя Центрального банка Российской Федерации возможно только по причинам, не связанным с экономической политикой.

В Республике Беларусь, в соответствии со ст. 62 Банковского кодекса Республики Беларусь, Президент Республики Беларусь вправе освободить Председателя и (или) членов (члена) Правления Национального банка от должности с уведомлением Совета Республики Национального собрания Республики

Беларусь в следующих случаях: истечение срока полномочий; неспособность исполнения служебных обязанностей по состоянию здоровья на основании заключения медицинской комиссии; отставка; уход на пенсию по собственному желанию; несоблюдение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, декретов, указов и распоряжений Президента Республики Беларусь и иных обязательных для Национального банка актов законодательства Республики Беларусь при исполнении должностных обязанностей; несоблюдение ограничений, установленных частью третьей ст. 68 настоящего Кодекса; разглашение сведений, составляющих государственную или служебную тайну; признание виновным в совершении преступления по приговору суда; совершение действий, которые дают основания для утраты доверия к данному лицу; иные случаи, предусмотренные законодательными актами Республики Беларусь. Другими словами, Президент может отправить Председателя Правления в отставку практически в любой момент, например по причине утраты к нему доверия.

Что касается возможности исполнения управляющим центральным банком других функций в Правительстве, то в Банковском Кодексе Республики Беларусь в ст. 36 прямо указано, что Председатель Правления Национального банка Республики Беларусь является членом Правительства Республики Беларусь. Индекс Цукермана построен таким образом, что наилучший вариант, с точки зрения независимости центрального банка, – это прямой запрет на участие руководителя центрального банка в деятельности правительства, а также предусматривается возможность такого участия при желании самого руководителя и отсутствии возражений правительства; крайний вариант – отсутствие в законодательстве норм, регулирующих участие центрального банка в деятельности правительства.

Реалии Республики Беларусь еще жестче, поэтому мы присвоили этой переменной нулевое значение. В законе о Центральном банке Российской Федерации в ст. 17, напротив, указано, что Члены Совета директоров (высшего органа управления Банка России) не могут быть депутатами Государственной Думы и членами (депутатами) Совета Федерации, депутатами законодательных (предста-

вительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также членами Правительства Российской Федерации. Таким образом, Председателю Банка России законодательно запрещено участие в деятельности Правительства. В этой связи для Банка России значение соответствующей переменной в индексе будет равно единице.

Разработка монетарной политики

И Национальный банк Республики Беларусь, и Центральный банк Российской Федерации осуществляют монетарную политику в соответствии с утверждаемыми ежегодно (Президентом в Беларуси и Государственной думой в России) Основными направлениями денежно-кредитной политики. В соответствии со ст. 44 Закона о Центральном банке Российской Федерации, Банк России ежегодно не позднее 1 октября представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря – основные направления единой государственной денежно-кредитной политики. Предварительно с проектом основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики знакомятся Президент Российской Федерации и Правительство. Национальный банк Республики Беларусь, в соответствии со ст. 27 Банковского кодекса, совместно с Правительством ежегодно до 1 октября текущего года представляет Президенту Основные направления денежно-кредитной политики Республики Беларусь на очередной год. Таким образом, и в России, и в Беларуси разработкой монетарной политики занимаются совместно центральный банк и правительство.

Механизм разрешения конфликтов между центральным банком и правительством не урегулирован однозначно ни в законодательстве Российской Федерации, ни в законодательстве Республики Беларусь. Поэтому переменной 2.2 присвоено значение «0» и для Беларуси, и для России.

Участие центральных банков России и Беларуси в налогово-бюджетной политике сводится к обсуждению проектов закона о государственном бюджете на следующий год в части определения сумм кредитов правительству

и экономике. Такой вариант участия не назовешь активным, вместе с тем нельзя говорить и о том, что участие центрального банка в проведении налогово-бюджетной политики не определено. В этой связи автором добавлено промежуточное значение этой переменной «ограниченное участие», которое количественно оценено в 0,5 балла (как среднее арифметическое между 0 и 1).

Приоритеты и цели монетарной политики

В соответствии со ст. 25 Банковского Кодекса Республики Беларусь, основными целями деятельности Национального банка являются: защита и обеспечение устойчивости белорусского рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; развитие и укрепление банковской системы страны; обеспечение эффективного, надежного и безопасного функционирования платежной системы. Основные цели деятельности Банка России в соответствии со ст. 3 Закона о Центральном банке Российской Федерации: защита и обеспечение устойчивости рубля, в том числе его покупательной способности и курса по отношению к иностранным валютам; развитие и укрепление банковской системы; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы расчетов.

Таким образом, основные цели политики центральных банков двух стран абсолютно идентичны и соответствуют формулировке «ценовая стабильность и другие дополняющие ее цели, не конфликтующие с основной» в индексе Цукермана. Несмотря на то, что в целом основные цели монетарной политики согласуются с общемировыми тенденциями, рассмотренными выше, необходимо отметить, что, как показывает мировая практика, одновременное достижение внутренней (ценовая стабильность) и внешней устойчивости (стабильный обменный курс) является исключительно сложной задачей, поскольку рано или поздно возникает конфликт между этими двумя целями.

Ограничения на финансирование дефицита государственного бюджета

В ст. 22 Закона о Центральном банке Российской Федерации сказано, что Банк России не вправе предоставлять кредиты Прави-

тельству Российской Федерации для финансирования бюджетного дефицита, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении, за исключением тех случаев, когда это предусматривается федеральным законом о федеральном бюджете. Банк России не вправе предоставлять кредиты на финансирование дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Согласно ст. 52 Банковского кодекса Республики Беларусь, Национальный банк при осуществлении кредитной деятельности предоставляет Правительству Республики Беларусь кредиты в соответствии с законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год. Кроме того, в ст. 54 отмечается, что Национальный банк выполняет функции финансового агента Правительства Республики Беларусь на рынке государственных ценных бумаг, организует их первичное размещение и обращение.

В этой связи можно сделать вывод о том, что предоставление кредитов правительству ограничено и в России и в Беларуси, однако фактическая динамика кредитов Правительству свидетельствует, что в Республике Беларусь такие ограничения гораздо мягче. То же касается и операций с ценными бумагами правительства на первичном рынке.

Условия финансирования на практике устанавливаются центральными банками двух стран по согласованию с правительствами, при этом, как правило, в качестве процентной ставки в Республике Беларусь используется базовая ставка рефинансирования, а в Российской Федерации – рыночные процентные ставки. Кредиты правительствам выдаются на срок до одного года, однако в Республике Беларусь сложилась практика последующего переоформления кредитов Национального банка Правительству во внутренний государственный долг. Объемы кредитования правительств и в России, и в Беларуси устанавливаются в абсолютном выражении в Законе о государственном бюджете на следующий год, и исходя из этого устанавливаются предельные значения прироста кредитов правительству в основных направлениях денежно-кредитной политики.

Полученные результаты. Как показал сравнительный анализ независимости Нацио-

нального банка Республики Беларусь и Центрального банка Российской Федерации, последний обладает гораздо большей автономностью в проведении монетарной политики: 6,28 и 9,69 баллов соответственно по индексу Цукермана. Расхождения в основном касаются кадровой автономии: механизма назначения и снятия с должности руководства центрального банка, возможности выполнения руководителем центрального банка определенных функций в правительстве, причин отстранения руководителя центрального банка от должности, а также ограничений на финансирование дефицита государственного бюджета. Вместе с тем мы видим общность основных целей и приоритетов монетарной политики, механизмов разработки основных направлений монетарной политики. При этом необходимо отметить, что и даже более независимый Банк России обладает сравнительно невысокой степенью независимости – 9,69 баллов из 16 возможных по индексу Цукермана.

Мы провели также сравнительный анализ независимости центральных банков двух стран с использованием индекса GMT – второго наиболее распространенного индекса независимости центрального банка (табл. 2).

Критерии, используемые для оценки независимости, а также аргументация авторской количественной оценки переменных в этом индексе в общем сходны с критериями и приведенной выше аргументацией по индексу Цукермана. Результаты оценки с использованием индекса GMT также показывают значительное расхождение в степени независимости центральных банков двух стран. Как и в индексе Цукермана, различия в основном касаются механизма назначения и освобождения от занимаемой должности руководителя центрального банка, его участия в деятельности правительства, а также ограничений на кредитование государственного бюджета.

Полученные результаты характеризуют объективные проблемы во взаимоотношениях центральных банков и правительств двух государств. Как отмечал нобелевский лауреат Р.Манделл в статье, посвященной валютной истории XX ст., всемирной валюте, судьбе евро, независимости центральных банков, «если центральный банк заставляет покупать и финансировать государственный долг, то нельзя винить центральный банк в том, что его полити-

GMT индекс

		Беларусь	Россия
Подиндекс политической независимости			
<i>Управляющий центральным банком</i>			
G1	Управляющий центральным банком назначается совместно парламентом и правительством	0	0
G2	Управляющий центральным банком назначается на срок более 5 лет	0	0
<i>Правление центрального банка</i>			
B3	Ни один из членов правления не назначается правительством	1	1
B4	Члены Правления центрального банка назначаются на срок более 5 лет	0	0
B5	Снятие с должности члена Правления центрального банка может происходить только по неполитическим причинам	0	1
<i>Отношения с правительством</i>			
R6	Председатель правительства в составе правления центрального банка отсутствует	1	1
R7	утверждения основных направлений монетарной политики со стороны парламента и правительства не требуется	0	0
<i>Законодательная поддержка</i>			
C8	Подотчетность центрального банка прописана в законодательстве	1	1
C9	Наличие правовой поддержки центрального банка в случае конфликтов с правительством	1	1
Подиндекс экономической независимости			
<i>Финансирование госбюджета</i>			
D1	Прямое кредитование дефицита госбюджета не является автоматическим	1	1
D2	Прямое кредитование бюджета осуществляется по рыночной процентной ставке	0	1
D3	Прямое кредитование дефицита бюджета имеет временный характер	0	1
D4	Прямое кредитование дефицита бюджета ограничено по объему заимствований	1	1
D5	Центральный банк не оперирует на первичном рынке государственных ценных бумаг	0	0
<i>Инструменты монетарной политики</i>			
M6	Ставка рефинансирования устанавливается центральным банком самостоятельно	0	0
M7	Надзор за коммерческими банками не входит в функции центрального банка	0	0
ВСЕГО		6	9

Источник. Расчеты автора на основе [7. С. 2].

ка приводит к инфляции. Поэтому нужно сразу решать вопрос о независимости центрального банка. Если у вас колоссальный дефицит бюджета и при этом центральный банк является независимой единицей, тот как Прави-

тельство будет финансировать бюджет, если центральный банк говорит «нет» эмиссии? Обычно в таком случае Правительство не дает возможности центральному банку действовать независимо. Я думаю, что имеет смысл гово-

речь о независимости центрального банка, только если у вас есть шанс сбалансировать бюджет хотя бы в долгосрочной перспективе. И наоборот: независимый центральный банк не нужен только в одном случае – когда слабость экономики предопределяет неограниченное печатание денег. При проведении такого рода политики независимость будет излишней. Никакая антиинфляционная политика никогда не срабатывала, если у Правительства большой бюджетный дефицит. В этом случае у вас что-то может получиться, только если вы имсете какой-то международный институт, который может постоянно финансировать дефицит вашего бюджета» [12].

3. Подходы к оценке фактической независимости центрального банка

Говоря о количественной оценке независимости центральных банков с применением индексов, необходимо принимать во внимание тот факт, что использование для этой цели законодательства связано с определенными сложностями. В частности, далеко не всегда законодательство отражает реальную картину взаимоотношений центрального банка с правительством и реальный статус центрального банка. В странах с длительной историей стабильного развития в рамках единой социально-политической формации при отсутствии кардинальных изменений в общественном сознании, в условиях сформировавшегося гражданского общества, закон имеет главенствующую силу. Страны с переходной экономикой, в особенности страны бывшего социалистического лагеря в Европе, за относительно небольшой временной период в 100 лет пережили сначала революцию и переход к социализму, связанные с коренной ломкой столетиями складывавшихся устоев общественного сознания, затем распад Советского союза и масштабные социально-экономические реформы, вновь сломавшие устоявшиеся за десятилетия советской власти принципы. Поэтому гражданское общество в бывших социалистических странах только начинает формироваться, а уровень политической культуры и гражданского правосознания недостаточно высок. Законодательная база, соответствующая новым требованиям, находится в стадии формирования, правовые нормы и действительность очень часто далеки друг от друга. Отсюда оценки независимости централь-

ных банков, производимые на основе законодательства, также несовершенны, а некоторые эмпирические исследования взаимосвязи независимости центрального банка и инфляции часто показывают положительную корреляционную зависимость. В связи со сказанным необходимо наряду с независимостью законодательной оценивать фактическую независимость центрального банка.

Рассматривавшие эту проблему А. Цукерман, С. Веб и Б. Нейпати в 1992 г. впервые предложили использовать для оценки фактической независимости центрального банка коэффициент «оборачиваемости» руководителей центральных банков (turnover of the governors) [11]. Этот показатель характеризует среднее количество работавших в должности Председателя за определенный период. Считается, что чем выше данный показатель, тем меньшей фактической независимостью обладает центральный банк. А. Цукерман, С. Веб и Б. Нейпати в своей работе подтвердили наличие корреляции между оборачиваемостью председателей и автономностью центрального банка во взаимосвязи с инфляцией для индустриально развитых западных стран.

Однако, по нашему убеждению, рассматриваемый показатель не позволяет достоверно оценивать фактическую независимость центрального банка в условиях переходной экономики. В отдельных случаях руководители центральных банков в таких странах снимались с занимаемой должности досрочно за проведение жесткой политики, и наоборот, многие председатели центральных банков в странах с переходной экономикой оставались на своей должности в течение длительного периода времени как раз потому, что проводили экспансионистскую политику, которая устраивала правительство [6. С. 15]. Таким образом, показатель «оборачиваемости» не в полной мере отражает фактическую независимость центрального банка. Высокая «оборачиваемость» руководителей центрального банка может в равной мере отражать как слабость, так и жесткость позиции руководства центрального банка по отношению к правительству. Фактическую независимость необходимо оценивать путем сравнения официально принимаемых центральным банком целевых ориентиров монетарной политики и их фактического выполнения. Такой подход должен

быть основан на допущении, что руководство центрального банка обладает достаточными уровнем профессионализма, знаниями и опытом и действует рационально. В противном случае невыполнение ориентиров монетарной политики можно объяснить простой некомпетентностью. С учетом сделанного допущения систематическое отклонение фактических показателей от целевых можно рассматривать как признак недостаточной фактической независимости центрального банка. Прежде всего это касается основных целевых ориентиров монетарной политики (темпы роста цен, динамика обменного курса), а также таких важнейших показателей, как темпы прироста денежной массы и кредитов правительству, номинальный обменный курс, инфляция, процентные ставки. В Республике Беларусь, например, за последнее десятилетие фактические темпы роста цен систематически превышали установленные ориентиры, что наглядно показано на диаграмме.

Причиной таких отклонений является превышение прогнозных значений по росту кредитов экономике и Правительству². В свою очередь, избыточный рост чистого внутреннего кредита органов денежно-кредитного регулирования не является показателем некомпетентности руководства Национального банка и непонимания ключевых взаимосвязей в экономике, а свидетельствует о его недостаточной автономности в системе органов государствен-

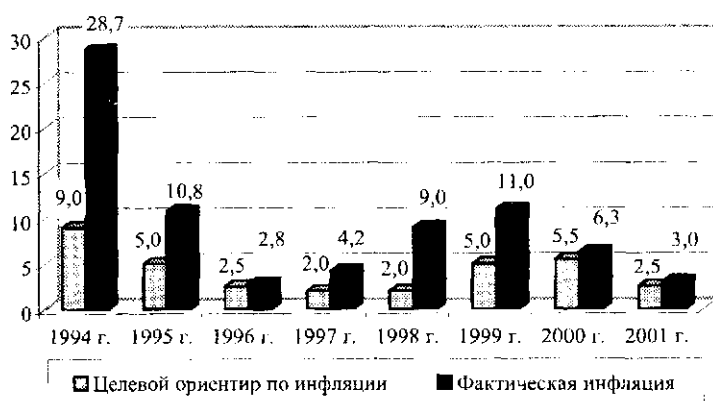
ной власти в вопросах проведения монетарной политики.

Рассматривая вопрос о фактической независимости центрального банка, важно учитывать тот факт, что монетарная политика является лишь одним из инструментов государственного регулирования экономики, так же как и налогово-бюджетная политика. Поэтому и монетарная, и налогово-бюджетная политика должны быть согласованными и направленными на достижение общих целей экономической политики государства. Правительству и центральному банку следует постоянно взаимодействовать и подходить согласованно к решению текущих задач. В этой связи необходимо обратить внимание на ряд вопросов во взаимоотношениях Национального банка и Правительства Республики Беларусь, решение которых могло бы способствовать повышению независимости Национального банка.

Важной составляющей независимости центрального банка является механизм утверждения сметы расходов центрального банка и распределения его прибыли. В последнее время в Республике Беларусь установилась практика рассмотрения прибыли Национального банка в качестве доходной базы государственного бюджета, причем в бюджете закладываются номинальные суммы перечисления прибыли в бюджет (табл. 3).

Часто эти суммы существенно превышают прогнозные показатели Национального банка по перечислению прибыли в бюджет. Таким образом, создаются стимулы к «коммерциализации» деятельности Национального банка, что противоречит действующему законодательству о Национальном банке, в соответствии с которым получение прибыли не является задачей и целью Национального банка. Более того, при-

Целевые ориентиры по инфляции (среднемесячный ИПЦ) и их выполнение



Источник. Расчеты автора на основе Основных направлений денежно-кредитной политики Республики Беларусь на 1994–2002 гг.

² В основных направлениях денежно-кредитной политики Республики Беларусь в разные годы использовались различные ориентиры, ограничивающие денежное предложение: по денежной массе, денежной базе, кредитам Правительству и экономике, чистому внутреннему кредиту и др. Привести все эти ориентиры к «единому знаменателю» не представляется возможным. Поэтому сложно построить диаграмму, аналогичную приведенной, которая наглядно подтверждала бы этот тезис.

нимая во внимание тот факт, что прибыль центрального банка тем выше, чем выше инфляция (девальвация), поскольку значительную часть доходов центральный банк получает в виде процентов по кредитам рефинансирования и прочим кредитам экономике и Правительству, а также за счет курсовых разниц, возникают прямые стимулы для наращивания денежного предложения со всеми вытекающими последствиями.

Заслуживает внимания также вопрос бюрократической процедуры согласования Национальным банком вопросов в Правительстве. Любой документ, подготовленный Национальным банком и требующий согласования с Правительством, проходит длинную цепочку рассмотрения и визирования в отраслевых министерствах и ведомствах Совета Министров и только затем вносится на рассмотрение самого Правительства. Такой порядок не соответствует статусу Национального банка, решающего масштабные макроэкономические задачи, и не способствует повышению независимости последнего в вопросах осуществления монетарной политики.

* * *

Подводя итоги, хотелось бы отметить следующее. Вопрос о статусе центрального банка, его взаимоотношениях с правительством, независимости возник вместе с появлением первых центральных банков. В современных условиях интерес к данной проблеме обусловлен поиском институциональных и экономических предпосылок обеспечения ценовой стабильности, что, в свою очередь, явля-

ется основным вкладом центральных банков в создание предпосылок устойчивого экономического роста. В основе анализа независимости центрального банка лежит комплекс взаимосвязанных критериев, составляющих в совокупности понятие независимости центрального банка. Эмпирический анализ независимости центрального банка в проведении монетарной политики осуществляется с использованием агрегированных индексов независимости. В работе использованы с небольшими модификациями применительно к условиям Беларуси и России индекс Цукермана и GMT индекс, наиболее широко известные в настоящее время. Как показал анализ с применением этих индексов, Центральный банк Российской Федерации обладает существенно большей независимостью по сравнению с Национальным банком Республики Беларусь. Расхождения касаются прежде всего политической автономности, в частности механизма назначения и снятия с должности руководства центральных банков, участия руководителей двух банков в деятельности правительств. Существенно различается и экономическая независимость центральных банков двух стран. В Республике Беларусь ограничения по объемам и условиям кредитования Правительства гораздо мягче по сравнению с Российской Федерацией. В целом, необходимо отметить, что и Банк России и Национальный банк Республики Беларусь обладают относительно низкой независимостью в проведении монетарной политики. По нашему мнению, полученные результаты закономерны и отражают объективную ситуацию.

Таблица 3

Финансирование дефицита госбюджета Республики Беларусь, млн руб.

Утверждено в законе о бюджете	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Доходы	36601517	98481021,7	414824315	1493358,3	3223171,7	3893666
Расходы	44053247,8	115151521,7	448352808,8	1611853,7	3471000,8	4238416
Предельный размер дефицита	7451730,8	16670500	33528493,8	118495,4	247829,1	344750
Кредиты НБ РБ	3375000	6075300	28700000	75875,9	160506	150506,1
Прибыль НБ РБ	790000	1700000	-	14000	11000	15500
ГКО	2100000	12150594	29720864,8	60474,4	60000	75000

Источник. Составлено автором на основе Законов Республики Беларусь «О государственном бюджете Республики Беларусь на 1997–2002 гг.».

ЛИТЕРАТУРА

1. *Frazer B.W.* Central Bank Independence: What Does It Mean? // Reserve Bank of Australia Bulletin. 1994. № 12.
2. *Kydland A., Prescott E.* Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans // Journal of Political Economy. 1977. Vol. 85.
3. *Barro R., Gordon D.* A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model // Journal of Political Economy. 1983. Vol. 91.
4. *Rogoff K.* The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target // Quarterly Journal of Economics. 1985. Vol. 100. P. 1169–1190.
5. *Mahadeva L., Sterne G.* Monetary policy Frameworks in a Global Context. Ln. Routledge, 2000.
6. *Lybek T.* Central bank Autonomy, and Inflation Performance in the Baltic States, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, 1995-97 / IMF Working Paper № 4. Washington: IMF, 1999.
7. *Mouseev С.Р.* Независимость центрального банка: институциональный анализ и статус банка России // Бизнес и банки. 2001. № 49 (579).
8. *Alesina A.* Macroeconomics and Politics // NBER Macroeconomics Annual. 1998. № 2.
9. *Cukierman A.* Central Bank Strategy, Credibility, and Independence. Cambridge: Mass, 1992.
10. *Grilly V., Masciandaro D., Tabellini G.* Institutions and Policies // Economic Policy. 1991. № 6.
11. *Cukierman A., Webb S. and Neyapti B.* Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes // World Bank Economic Review. 1992. № 6 (3).
12. *Вестник ассоциации российских банков.* 2000. № 7. С. 63.

