

## **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

### **к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части регулирования вопросов деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России)»**

Настоящий проект федерального закона направлен на существенное изменение целей деятельности и полномочий Банка России, на изменение порядка освобождения от должности Председателя Банка России и на уточнение положений законодательства о парламентском контроле в части его осуществления за деятельностью Банка России.

Действующее законодательство определяет цели деятельности Банка России в статье 3 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". К таким целям, в частности, относятся:

- защита и обеспечение устойчивости рубля;
- развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка Российской Федерации;
- обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации.

Одновременно с этим для авторов настоящего проекта федерального закона очевидна необходимость смены парадигмы, при которой Банк России самоустраняется во многих ключевых для экономики России вопросах, концентрируя свою деятельность и искусственно её ограничивая рамками отдельных проблем, связанных, к примеру, с таргетированием инфляции.

Одновременно с этим в экономической догме и законодательствах самого широкого круга стран вектор развития Центральным банкам направлен в противоположную сторону – сторону расширения полномочий, целей, задач и зоны ответственности Центральным банкам. Сегодня во многих странах Центральные банки становятся агентами экономического развития: это и страны Европы, и США, и Япония, и страны Латинской Америки, Азии и т.д.:

все они проводят политику, при которой Центральные банки становятся ответственными не только исключительно за выработку денежно-кредитной политики, но и за экономический рост, а также за вопросы занятости в той или иной стране. Таким образом, происходит процесс, противоположный тому, что реализовывался на протяжении всего двадцатого века, и сегодня Центральные банки наделяются всё большими полномочиями и ответственностью.

В той или иной степени все Центральные банки указанных стран вовлечены в реализацию промышленной политики, при которой единственными различиями становились исключительно сферы промышленности, сектора экономики и зоны ответственности Центральных банков. Кроме того, сегодня главным вызовом экономической политики является не уровень инфляции, а нестабильность финансовой сферы и ситуация на рынке труда и, в частности, уровень безработицы.

Таким образом, представляется, что денежно-кредитная политика не должна быть ограничена задачей таргетирования инфляции, но должна быть одновременно направлена на регулирование валютного курса, инфляции и главным образом уровня экономической активности.

Вместе с тем представляется, что действующее законодательство, регулирующее деятельность Банка России на сегодняшний день, определяет его роль в экономике исключительно узко, несмотря на обратный вектор трендов развитых государств, отказываясь принимать на себя ответственность и полномочия по достижению показателей экономического роста, опираясь в своей деятельности на рекомендации международных финансовых организаций, которые указывают, что Центральные банки должны вести свою деятельность вне зависимости от государства и ставить её приоритетом ценовую стабильность – контроль за уровнем инфляции.

Вышеуказанная же политика Центральных банков многих развитых стран именуется отдельными экспертами как политика «двойного мандата»

Центрального банка, при котором проводится политика, согласованная с целями государства и отвечающая как за ценовую стабильность, так и за содействие экономическому росту.

Как минимум в 14 развитых странах ответственность за экономический рост напрямую законодательно закреплена за центробанками. За экономический рост отвечают центробанки как развитых, так и развивающихся стран — Великобритании, Австралии, Канады, Китая, Израиля, Норвегии, а также Европейский центральный банк и многие другие. Как показывают многочисленные исследования, Центральные банки почти всех стран участвовали в реализации промышленной политики и поддерживали отдельные отрасли экономики. Одновременно с этим существуют государства, законодательство которых напрямую не закрепляет указанные обязательства за Центральным банком, но фактически Центральный банк их осуществляет. Одним из ярких примеров такой страны могут служить Соединенные Штаты Америки. В законодательстве США нет указаний на то, что Федеральная резервная система (ФРС) должна содействовать экономическому росту, однако, в ее задачи входит поддержание занятости, что является фактором экономического роста и по сути равнозначно содействию экономическому росту. В 2008 году, чтобы насытить экономику деньгами и поддержать экономический рост, ФРС снизила ставку почти до нуля. Более того, было принято решение об огромных вливаниях ликвидности в экономику. Главы ФРС при этом последовательно поддерживают мягкую монетарную политику. Ряд экономистов полагают, что недостатки политики таргетирования инфляции показали себя во время кризиса 2008 года, указав, что наиболее эффективно проявила себя политика таргетирования номинального ВВП.

Одновременно с этим анализ деятельности Центральных банков в мире показывает, что постулат о таргетировании инфляции как одной из главных задач Центрального банка появился не так давно и в основном в уже развитых

странах. В период своего активного развития такие страны, напротив, использовали иную модель функционирования Центральных банков, вменяя им обязанность по развитию экономики.

К примеру, содиректор Института исследований политической экономики Университета Массачусетса (США) Джеральд Эпштейн указывает следующее: “на раннем этапе своего развития органы денежно-кредитного регулирования в США, Англии, в странах континентальной Европы и других регионах мира принимали участие в финансировании государственных расходов, регулировали валютный курс и поддерживали отдельные сектора экономики при помощи «прямых» инструментов. Реализация этих функций являлась основной задачей денежных властей, и нередко необходимость их осуществления как раз и становилась одной из причин возникновения данных учреждений. Таким образом, «неолиберальные» рекомендации относительно политики, которую должны проводить центральные банки, резко контрастируют с историческим опытом деятельности этих учреждений”.

Кроме того, многие страны ощутили заметные результаты развития экономики ввиду вменения подобных целей Центральным банкам. В частности, после 1945 года в государствах Европы, Японии и даже США во многом был ужесточен контроль за деятельностью центральных банков и банковского сектора. В указанный период именно Центральные банки становились инструментами восстановления экономики, они контролировали движения капиталов в интересах своей экономики и регулировали процессы кредитования. Известна масса примеров, когда в разных странах Центральные банки стимулировали развитие отдельных отраслей: это и поддержка военной сферы в США, и стимулирование кораблестроения, экспорта и обрабатывающей промышленности в Европе после 1945 года, и мягкая монетарная политика, направленная на увеличение объемов кредитования во Франции, Италии, Бельгии.

Кроме того, Центральные банки и в развивающихся странах не сводили свою роль исключительно к таргетированию инфляции. Напротив, они были своеобразными банками развития, которые действовали в кооперации с Правительствами и поддерживали доступность кредитов, осуществляя в том числе, к примеру, валютное регулирование исключительно в интересах производителей той или иной страны, основываясь на протекционистской денежно-кредитной политике, что сыграло важнейшую роль в экономическом росте отдельных стран, к которым, в частности, относятся Китай и Япония.

Авторы настоящего проекта федерального закона убеждены, что весь мировой опыт говорит о том, что те страны, которые относятся к развитым странам сегодня, на этапе своего бурного роста ориентировались не на абстрактную экономическую теорию либо рекомендации международных институтов и организаций, а исключительно на внутренние потребности страны. Представляется, что Центральный банк, декларируя своей основной целью деятельности таргетирование инфляции, фактически не сможет обеспечивать и её достижение, поскольку она во многом зависит и от немонетарных составляющих инфляции – тарифов естественных монополий и ростом цен на сырье и продовольствие.

Исходя из изложенного для реализации более эффективной политики экономического роста в России, представляется обоснованным расширить действующие цели Банка России, установив его ответственность за отдельные показатели, характеризующие экономический рост. В частности, настоящий проект федерального закона дополняет цели деятельности Банка России двумя новыми целями:

обеспечение темпов роста валового внутреннего продукта, реальной заработной платы работников организаций, реальных располагаемых денежных доходов населения, номинальной начисленной среднемесячной заработной платы работников организаций выше среднемировых показателей; снижение уровня безработицы.

Одновременно с этим проектом настоящего федерального закона вводится персональная ответственность Председателя Банка России путем дополнения перечня оснований, при которых Председатель Центрального Банка может быть отстранен от своей должности случаями недостижения предусмотренных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» целей деятельности Банка России, в том числе и вышеуказанных целей по увеличению темпов роста ВВП и т.д.

Кроме того, в целях развития института парламентаризма и совершенствования системы сдержек и противовесов в конституционной системе России, настоящим проектом федерального закона группе депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой депутатов Государственной Думы предоставляется право направить в адрес Президента Российской Федерации обращение о рассмотрении возможности направления Президентом Российской Федерации представления в Государственную Думу о досрочном освобождении от должности Председателя Банка России.

Таким образом, Государственная Дума, которой, согласно законодательству Российской Федерации, подотчетен Центральный банк России, депутаты Государственной Думы, в полномочия которых входит утверждение кандидатуры и лишение полномочий Председателя ЦБ РФ, равно как и заслушивание и оценка отчета ЦБ РФ, будут иметь реальный дополнительный механизм выражения своей оценки деятельности Председателя ЦБ РФ.

Одновременно с этим уточняются и положения Федерального закона от 7 мая 2013 г. N 77-ФЗ "О парламентском контроле" в части закрепления возможности осуществления такого контроля по вопросу оценки достижения Центральным банком Российской Федерации показателей по обеспечению темпов роста валового внутреннего продукта, реальной заработной платы работников организаций, реальных располагаемых денежных доходов населения, номинальной начисленной среднемесячной заработной платы

работников организаций выше среднемировых, а также по достигнутых показателях по снижению уровня безработицы.

Таким образом, вводимый настоящим проектом федерального закона комплекс мер, связанный с деятельностью ЦБ РФ и его взаимодействием с Государственной Думой будет способствовать существенному увеличению темпов экономического роста в Российской Федерации, повысит роль Государственной Думы и усилит институт парламентаризма в целом, равно как и установит наиболее важный принцип в деятельности любого государственного органа – принцип персональной ответственности за недостижение предусмотренных законодательством целей деятельности.