

Изменение роли центральных банков в реализации монетарной политики в условиях пандемии COVID-19

Ю. А. Крохина

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36;
E-mail: jkrokhina@mail.ru

Changing the Role of Central Banks in Monetary Policy Implementation Amid COVID - 19 Pandemic

Yu. A. Krokhina

Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: jkrokhina@mail.ru

Аннотация

В 2020 г. экономики всего мира столкнулись с пандемией коронавируса – одним из самых серьезных вызовов за последние десятилетия. Ее последствия негативно отразились на всех сферах общественной жизни, особенно на уровне жизни граждан. Эти события потребовали решительных действий и более тесной координации усилий Банка России и правительства Российской Федерации в сфере кредитно-денежной политики государства как основы стабилизации благосостояния всех слоев населения. Режим таргетирования инфляции, применяемый Центральным банком Российской Федерации, показал свою эффективность и в период пандемии 2020 г. Однако управлять инфляционными процессами невозможно без установления прочных конституционно-правовых основ монетарной политики государства и закрепления места Банка России в механизме государственной власти. В этой связи требует внимания вопрос об определении сущности монетарной политики и пределах государственного вмешательства в ее реализацию. На основе опыта зарубежных и отечественных исследователей в статье предпринята попытка дать авторское определение монетарной политики. Выявлены основные цели монетарной политики в условиях нестабильной экономики, обусловленной пандемией COVID-19. Определена роль Банка России в реализации монетарной политики. Предложены основные принципы денежно-кредитной политики, на которые следует ориентироваться Банку России и правительству Российской Федерации.

Ключевые слова: монетарная политика, таргетирование инфляции, Банк России, ценовая стабильность.

Abstract

In 2020 the economies of the whole world faced the coronavirus pandemic – one of the most serious challenges in recent decades, its consequences had a negative impact on all spheres of public life, especially on the standard of living of citizens. These events required decisive action and closer coordination of the efforts of the Bank of Russia and the Government of the Russian Federation in the sphere of the state's monetary policy, as the basis for stabilizing the welfare of all segments of the population. The inflation targeting regime used by the Central Bank of the Russian Federation has shown its effectiveness during the 2020 pandemic. However, it is impossible to manage inflationary processes without establishing solid constitutional and legal foundations of the state's monetary policy and securing the place of the Bank of Russia in the mechanism of state power. In this regard, the question of determining the essence of monetary policy and the limits of government intervention in its implementation requires attention. Based on the experience of foreign and domestic researchers, the article attempts to give the author's definition of monetary policy. The main goals of monetary policy in an unstable economy caused by the COVID-19 pandemic are identified. The role of the Bank of Russia in the implementation of monetary policy is determined. The basic principles of monetary policy, which should be guided by the Bank of Russia and the Government of the Russian Federation, are proposed.

Keywords: monetary policy, inflation targeting, Bank of Russia, price stability.

Формирование концепции денежно-кредитной политики приходится на начало XX в., когда важным становится вопрос государственного вмешательства в экономику и свободы хозяйственной деятельности, государственного регулирования экономики в рыночном хозяйстве¹. В основе денежно-кредитной политики лежит теория денег, а содержание той или иной концепции денежно-кредитной политики обусловлено направлением экономической мысли, в рамках которой она возникла.

Монетарная, или денежно-кредитная, политика представляет собой часть экономической политики государства, основной целью которой является повышение благосостояния граждан. В данном определении прослеживается социальная ориентированность монетарной политики государства. Иными направлениями экономической политики государства выступают фискальная, внешнеторговая, структурная и другие виды политики².

Термин «монетарная политика» определен в трудах ученых-экономистов. В зарубежной литературе денежно-кредитная политика рассматривается в узком и широком смысле. В узком смысле денежно-кредитная политика направлена на обеспечение стабильности национальной валюты, достижение оптимального валютного курса с помощью такого инструмента, как интервенции на валютном рынке, учетной политики и других механизмов, влияющих на краткосрочные ставки процента. Целью денежно-кредитной политики в широком смысле является борьба с инфляцией путем воздействия на денежное предложение в обращении³.

Так, Чарльз Дж. Вулфел, определял монетарную политику, как «любое направление политики, связанное с объемом денежной массы в обращении и ее использованием»⁴. Денежно-кредитная политика охватывает в том числе мероприятия органов контроля над денежным обращением страны, проводимые через центральные банки государств. В зависимости от экономической ситуации в стране такие мероприятия могут быть жесткими или более либеральными. Данная экономическая политика направлена прежде всего на стабилизацию цен путем принятия разного рода

мер, в частности антициклических, в сфере денежного обращения. Эти меры должны способствовать экономическому росту в будущем.

Долан Э. Дж., размышляя над влиянием государства в лице исполнительных органов власти на кругооборот доходов и продуктов (*circular flow of income and product*), отмечает, что основными инструментами государственного влияния на процесс кругооборота доходов и продуктов выступают фискальная (налогово-бюджетная) и денежно-кредитная (монетарная) политика государства. При этом под денежно-кредитной политикой он понимает правительственную политику, оказывающую воздействие на денежную массу, находящуюся в обращении [2. – С. 19–20].

Б. К. Иришев трактует денежно-кредитную политику как комплекс взаимосвязанных мер, т. е. стратегию и механизм, которые предпринимаются уполномоченными органами власти в денежной и кредитной системах с целью регулирования сложившейся экономической обстановки и процесса воспроизводства [4. – С. 17]. Данное определение демонстрирует, что денежно-кредитная политика является главным механизмом управления государством банковским сектором, объемом, составом и движением денежного предложения, инфляционными процессами и процессом установления валютного курса, контролируемые государством высоколиквидными активами (золотовалютными резервами) и величиной инвестиций.

В российской литературе монетарная политика определяется как политика Центрального банка, которая воздействует на объем денежной массы в обращении⁵.

А. Ю. Симановский отмечает влияние денежно-кредитной политики не только на сферу денежного обращения, но и на сферу производства и потребления, понимая под такой политикой регулирование денежного предложения или создание условий для доступа хозяйствующих субъектов к кредитам и (или) под процентную ставку, соответствующую поставленным экономическим целям [7].

¹ Ядгаров Я. С. История экономических учений : учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Инфра-М, 2009. – С. 355–356.

² Агапова Т. А., Серегина С. Ф. Макроэкономика : учебник. – 6-е изд. стереотип / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. А. В. Сидоровича. – М. : МГУ им. Ломоносова : Дело и Сервис, 2004. – С. 163.

³ Поляков В. П., Московкина Л. А. Структура и функции центральных банков. Зарубежный опыт : учебное пособие. – М. : Инфра-М, 2016. – С. 59.

⁴ Вулфел Ч. Дж. Энциклопедия банковского дела и финансов. – М. : Федоров, 2000. – С. 284.

⁵ Российская банковская энциклопедия / под ред. О. И. Лаврушина. – М. : Энциклопедическая творческая ассоциация, 1995. – С. 139.

Т. А. Саадулаева подчеркивает ответственность государства за проводимую денежно-кредитную политику, за ее последствия в социальной и экономической сферах, во внешнеэкономической деятельности, принимая во внимание уровень общественного развития конкретного государства и мирового сообщества, а также учитывая степень глобализации в различных сферах общества. Автор понимает под монетарной политикой стратегию государства в экономике при содействии специальных финансово-кредитных институтов по управлению денежным обращением и денежным предложением. При этом целью данной стратегии является достижение положительного экономического и социального результата, регулирование уровня инфляции, формирование предпосылок для экономического роста и создание положительной внешнеэкономической обстановки на конкретной ступени социального развития [6. – С. 18–19].

Анализ научных определений позволяет предложить следующее, наиболее полное, на наш взгляд, определение монетарной политики: это совокупность экономических, информационных, мероприятий, проводимых в том числе с использованием инструментов денежно-кредитной политики, направленных на достижение стратегических, промежуточных и операционных целей, таких как поддержание ценовой стабильности, обеспечение занятости населения, экономический рост.

Согласно теории монетаризма, денежно-кредитная политика должна быть жесткой и стабильной и не должна зависеть от экономической обстановки. Ее цель – сдерживание инфляции – главной проблемы экономики. Основная функция – контролируемое управление выпуском денег в обращение. Такой контроль направлен на обеспечение соответствия предложения денег долговременному темпу экономического роста.

До начала пандемии коронавируса можно было констатировать, что в мире наблюдалась тенденция общемировой глобализации и интернационализации, которая проявлялась в межгосударственном политическом и экономическом сближении. В то время центральные банки, как правило, придерживались монетаристского подхода. Однако в условиях пандемии в ситуации усиливающейся зависимости государств от глобальных финансовых

рынков появилась модель, объединяющая в себе черты кейнсианства и монетаризма.

Большинство государств признали, что основной целью денежно-кредитной политики является контроль над темпами инфляции и ее сдерживание, удержание уровня инфляции на достаточно низком уровне¹.

Сегодня государства в сложных и пока еще неопределенных экономических условиях все больше стремятся ограничить свою национальную экономику от внешнего влияния, ставя благосостояние народа на первое место, подкрепляя это идеей национального и экономического суверенитета.

Обеспечивать достойный уровень жизни своих граждан, даже в условиях национальных потрясений и экономических кризисов, позволяют конституционно-правовые основы деятельности центральных банков государств и в первую очередь их полномочия в сфере денежно-кредитной политики. Полномочия ЦБ РФ в области защиты и обеспечения устойчивости рубля являются центральными для формирования экономики российского государства и, следовательно, для реализации гражданами основных конституционных прав и свобод. Вместе с тем в конституционно-правовом регулировании организации и деятельности Банка России имеются противоречия, требующие совершенствования российского законодательства.

Денежно-кредитная политика государств имеет целевую направленность, которая представляет собой постановку реально достижимых целей и задач. Данные векторы определяются необходимостью получения наилучших результатов при минимальном использовании имеющихся ресурсов. При формировании и реализации монетарной политики одним из самых важных аспектов является правильный выбор ее цели, на основе которой в дальнейшем можно оценить эффективность либо неэффективность такой политики.

Автором термина «цель денежно-кредитной политики» считается голландский экономист Ян Тинберген (1903–1994). Под целью денежно-кредитной политики он понимал фиксированный количественный показатель, к достижению которого должна стремиться монетарная политика путем выбора субъектами, ответственными за денежно-кредитную политику государства, содержания и

¹ Выступление А. Кудрина на V Московском финансовом форуме. 08.09.2021. – URL: <https://ach.gov.ru/news/aleksey-kudrin-etot-krizis-ne-nosit-ochishchayushchego-kharaktera>

значений инструментов политики. Ученый определил систему целей денежно-кредитной политики, иерархическими составляющими которой являются конечная цель денежно-кредитной политики, ее промежуточная цель, операционные (тактические) цели, и наконец, инструменты денежно-кредитной политики. Исходя из данной системы целей им также было сформулировано основное правило экономической политики, согласно которому у монетарной власти должно быть в распоряжении столько различных средств (инструментов) экономической политики, сколько у нее есть целей¹.

Конечной целью денежно-кредитной политики выступают сохранение стабильности цен, достижение высокого уровня занятости населения и рост ВВП. Эта цель является глобальной, рассчитана на долгосрочный период времени и остается неизменной. Данная цель может быть достигнута с помощью промежуточных, операционных целей, например, таргетированием инфляции, стабилизацией валютного курса. Промежуточные цели при этом регулируют значения ключевых переменных, а тактические достигаются путем ежедневных операций на открытом рынке [8. – С. 54].

Основной целью денежно кредитной политики Центрального банка Российской Федерации является поддержание ценовой стабильности – устойчиво низкой инфляции, которая в свою очередь поддерживает уровень жизни и потребления, особенно для граждан с низкими доходами, снижает влияние внешних условий на национальную экономику, способствует обеспечению доступности заемного финансирования для организаций.

По мнению К. Р. Макконнелла и Л. С. Брю главной целью денежно-кредитной политики является способствование экономике в достижении такого общего уровня производства, характерными чертами которого являются занятость всех имеющихся ресурсов и полное отсутствие инфляции. Денежное предложение, которое изменяется с использованием инструментов денежно-кредитной политики, должно быть направлено на поддержание стабильного совокупного объема производ-

ства, уровня занятости населения и цен. Как следствие – увеличение денежного предложения в период экономического спада с целью роста расходов и уменьшение денежного предложения в периоды инфляции с целью сокращения этих расходов [5. – С. 316].

С. Ф. Серегина выделяет следующие конечные цели денежно-кредитной политики: экономический рост, полная занятость, стабильность цен и устойчивый платежный баланс. Целевыми ориентирами в этом случае выступают денежная масса, ставка процента и обменный курс. Данные цели непосредственно относятся к деятельности центрального банка².

С. Р. Моисеев отмечает, что конечная цель монетарной политики должна максимально соответствовать общественным интересам. Помимо ценовой стабильности, автор упоминает также и такие цели, как устойчивый валютный курс, финансовая стабильность, комбинация макроэкономических приоритетов³.

Сегодня первичной целью денежно-кредитной политики во многих развитых странах выступает именно ценовая стабильность.

Согласно Закону о Банке Англии в редакции 2012 г., в Великобритании основной целью денежно-кредитной политики является обеспечение монетарной и финансовой стабильности во благо британцев [1. – С. 14].

В соответствии с Преамбулой Закона о Банке Канады 1985 г. основной целью денежно-кредитной политики выступает контроль и защита внешней стоимости национальной денежной единицы и смягчение ее влияния на колебания общего уровня производства, торговли, цен и занятости, а также содействие экономическому и финансовому благосостоянию Канады и ее граждан⁴. На официальном сайте Банка Канады в качестве цели денежно-кредитной политики указано на необходимость сохранения ценности денег, сдерживания инфляции на низком, стабильном и предсказуемом уровне, что позволит канадцам с большей уверенностью принимать решения о расходах и

¹ Цит. по: [1. – С. 4].

² Агапова Т. А., Серегина С. Ф. Макроэкономика : учебник. – 6-е изд. стереотип. / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. А. В. Сидоровича. – М. : МГУ им. Ломоносова : Дело и Сервис, 2004. – С. 163.

³ Моисеев С. Р. Денежно-кредитная политика: теория и практика : учебное пособие. – М. : Московская финансово-промышленная академия, 2011. – С. 193.

⁴ Bank of Canada Act (R.S.C., 1985, c. B-2). – URL: https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2010/07/act_loi_boc_bdc.pdf

инвестициях, будет способствовать долгосрочным инвестициям в экономику Канады, а также устойчивому созданию рабочих мест и повышению производительности, а в конечном счете – повышению уровня жизни канадцев.

Конечные цели денежно-кредитной политики США обозначены в Законе о реформе Федеральной резервной системы 1977 г. К ним относятся эффективное содействие максимальной занятости, сохранение устойчивых цен и умеренных долгосрочных процентных ставок¹.

Конечная цель Европейской системы центральных банков определена в статье 127 Договора о функционировании Европейского союза. Согласно данной норме, главная цель ЕЦБ – поддержание стабильности цен в еврозоне².

Как правило, конституционные источники регулирования монетарной политики зарубежных государств определяют основные начала ее осуществления и конечную цель денежно-кредитной политики конкретного государства. Например, в Конституции Перу 1993 г. указано, что основной целью Центрального резервного банка Перу является поддержание денежной стабильности. Соответственно, основная цель денежно-кредитной политики Перу заключена в этом же³. На наш взгляд, такой подход оправдан и объясняется тем, что итоговая цель монетарной политики должна оставаться стабильной долгое время.

Операционные, текущие цели и инструменты денежно-кредитной политики раскрываются уже непосредственно в законодательстве или актах органов, ответственных за ее осуществление. Например, Закон о Банке Израиля 2010 г. в качестве цели определяет поддержание стабильности цен, обеспечение экономического роста, занятости и уменьшение социального неравенства; поддержание денежно-кредитной и финансовой стабильности. Законы о центральных банках государств также раскрывают инструменты монетарной политики, используемые в данных государствах. Например, Закон о Банке Канады 1985 г. содержит такие правовые механизмы, как установление минимальных процентных ставок по кредитам, обязательное резервирование денежных средств [1. – С. 14].

Российская Федерация не является исключением в данном вопросе. Конституционные начала денежно-кредитной политики определены в статье 75 Конституции Российской Федерации, а содержание важнейших вопросов, включая инструменты и методы денежно-кредитной политики, раскрыто в главе VII Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Подробное содержание инструментов монетарной политики государства с учетом сложившейся экономической ситуации в стране находит свое отражение в таком документе, как «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики», разрабатываемом Банком России.

Учитывая, что денежно-кредитная политика государства является основным механизмом при реализации Банком России своей конституционной функции – защиты и обеспечения устойчивости рубля, по нашему мнению, законодательно необходимо зафиксировать основные принципы денежно-кредитной политики, на которые будут ориентироваться Банк России и правительство Российской Федерации при ее формировании и осуществлении. Например, в качестве принципов можно выделить следующие:

1. *Информационная открытость монетарной политики государства.* Данный принцип приобрел особое значение в условиях пандемии. Все решения Банка России должны опосредоваться оперативным разъяснением для граждан России, с какой целью они принимаются и каковы последствия осуществления выбранного варианта действий. С 2020 г. Банк России начал представлять анализ динамики потребительских цен не только на уровне страны, но и на уровне каждого региона. В Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов также отмечается, что Банк России планирует публиковать траекторию ключевой ставки в рамках макроэкономического прогноза. Таким образом, информационная открытость должна стать основой денежно-кредитной политики государства.

¹ Federal Reserve Reform Act of 1977. Pub. L. 95-188, title II, Nov. 16, 1977, 91 Stat. 1387.

² Договор о функционировании Европейского союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.) (2016/C 202/01).

³ Политическая Конституция Перу 1993 г. – URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=534>.

2. *Приоритет экономических мер воздействия над административными*, поскольку экономические меры в наибольшей степени соответствуют рыночной экономике.

3. *Независимость Центрального банка Российской Федерации при осуществлении денежно-кредитной политики*. Анализируя степень независимости Банка России, можно выделить основные аспекты с учетом объемов конституционно-правового регулирования монетарной политики государства. Стратегические цели зафиксированы в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе «О Центральном банке (Банке России)», они могут пересматриваться только путем внесения изменений в основной закон страны и законодательство Российской Федерации. В этом случае независимость Банка России отсутствует и основные задачи для Банка России определяет общество и государство.

Тактические цели ежегодно определяются Банком России совместно с правительством и публикуются в Основных направлениях единой денежно-кредитной политики на определенный год. Таким образом, формулирует тактические цели Банк России, но внести поправки могут следующие должностные лица и органы: Президент Российской Федерации, правительство Российской Федерации, Государственная Дума. Отсюда следует, что по данному вопросу существует ограниченная самостоятельность Банка России.

Все текущие решения по реализации денежно-кредитной политики определяет Совет директоров Банка России, который принимает решения о размере обязательных резервных требований об изменении процентных ставок Банка России, об определении лимитов операций на открытом рынке, о применении прямых количественных ограничений и др. При этом следует учитывать, что Федеральный закон «О Центральном банке (Банке России)» предусматривает четкий перечень инструментов, которые в некоторых случаях имеют ограничения в применении (например, только после консультаций с правительством Российской Федерации возможно использование прямых количественных ограничений или ограничение максимального размера резервных требований). При этом законодательно зафиксированная ответственность высшего руководства Банка России за недостижение стратегических и тактических целей монетарной политики отсутствует.

Таким образом, эффективность монетарной политики государства обеспечивается независимостью центрального банка страны. Поскольку основной целью денежно-кредитной политики России является таргетирование инфляции, то важным условием реализации выступает совершенствование статуса Центрального банка России.

Список литературы

1. Грызунова Н. В., Захарова Д. С. Теоретические основы формирования денежно-кредитной политики и ее роль в условиях современной России // ИТ портал. – 2017. – № 1 (13).
2. Долан Э. Дж. и др. Деньги, банковское дело и денежно-кредитная политика / пер. с англ. В. Лукашевича и др.; под общ. ред. В. Лукашевича. – М., 1996.
3. Дробышевский С. М., Крюцковская А. М., Трунин П. В. Мандат и цели центральных банков: эволюция и уроки кризиса // Вопросы экономики. – 2016. – № 5.
4. Иришев. Б. К. Денежно-кредитная политика: концепция и механизм. – Алма-Ата : Гылым, 2020.
5. Макконнелл К. Р., Брю Л. С. Экономикс: принципы, проблемы и политика : пер. с англ. – 13-е изд. – М. : Инфра-М, 1999. – XXXIV.
6. Саадулаева Т. А. Совершенствование денежно-кредитной политики России в современных условиях : дис. ... канд. экон. наук. – М., 2014.
7. Симановский А. Ю. К вопросу о целях денежной и кредитной политики // Деньги и кредит. – 2014. – № 3. – С. 3-11.
8. Чикарова М. Ю. К вопросу о денежно-кредитной политике // Финансы и кредит. – 2018. – № 20 (158).