

УДК 336.02

Попова Ирина Витальевна

Кандидат экономических наук, доцент
ГО ВПО «Донецкий национальный университет
экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского»

Никитина Ирина Петровна

Аспирант, ГО ВПО «Донецкий национальный университет
экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского»

Матющенко Екатерина Сергеевна

Аспирант, ГО ВПО «Донецкий национальный университет
экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского»

E-mail: irinapo@yandex.ua

ОБОБЩЕНИЕ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

В работе раскрыты основные направления взаимодействия центрального банка с правительством в финансовой сфере. Проанализированы основные полномочия центральных банков некоторых стран в области управления государственными финансами и отдельные аспекты отношений с министерствами финансов. Основное внимание уделено таким сферам взаимодействия вышеупомянутых структур как прямое кредитование центральным банком правительства, финансирование «квазифискальных операций», ведение счетов правительства, использование министерством финансов прибыли, полученной центральным банком, погашение государственных облигаций, совершенствованию регулирования в финансовом секторе и советуемого законодательства. Выявлены возможные плюсы от такого сотрудничества, а также последствия действий этих исполнительных органов власти.

На основании проведенного исследования определено, что координация взаимных действий центрального банка и правительства в сфере финансов, в частности министерства финансов, имеет основополагающее значения для денежно-кредитной системы и финансовой стабильности. Выявлены

перспективные направления взаимодействия этих учреждений, даны рекомендации по их усовершенствованию.

Ключевые слова: центральный банк, независимость, финансовая стабильность, правительство.

Jel classification code: E 500, E 580, E 590, E 610

Irina Popova

Ph.D. (economics), Associate Professor
Donetsk national University
of Economics and trade named after Mikhail Tugan-Baranovsky

Irina Nikitina

PhD student
Donetsk national University of Economics and trade named after Mikhail
Tugan-Baranovsky

Ekaterina Matyushchenko

PhD student
Donetsk national University of Economics and trade named after Mikhail
Tugan-Baranovsky
E-mail: irinapo@yandex.ua

GENERALIZE PRACTICE OF THE PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

In work basic directions of interaction of the Central Bank with the government in the financial sector. The basic powers of the Central banks of some countries in the management of public finances and some aspects of relations with ministries of Finance. Special attention is paid to the interaction between the aforementioned structures as direct lending by the Central Bank of the government, the financing of the "quasi-fiscal operations, maintenance of accounts of the government, using the Ministry of Finance the profit received by the Central Bank, repayment of state bonds to improve regulation in the financial sector and advising legislation. Identified possible benefits from such cooperation, as well as the consequences of the actions of these Executive bodies.

On the basis of the conducted research determined that the coordination of actions of Central Bank and government in Finance, in particular the Ministry of Finance, is of fundamental value for monetary system and financial stability. Identified

promising areas of cooperation between these institutions and offers recommendations for their improvement.

Key words: Central Bank, independence, financial stability, Government.

Jel classification code: E 500, E 580, E 590, E 610

Обеспечение финансовой стабильности в стране является одной из основных функций центрального банка, так как он является ключевым элементом финансовой системы страны, а возникновение кризисных явлений в банковском секторе имеют негативные как социальные, так и экономические последствия для финансового состояния государства. Стоит отметить, что, несмотря на исключительность своего положения в национальной финансовой системе, в законодательстве большинства развитых стран за центральным банком не закреплена всю полнота ответственности за поддержание стабильности финансового и банковского сектора в стране. Целесообразным, на наш взгляд является комплексное решение этой проблемы, посредством согласования усилий и координации действий центрального банка как основного звена банковской системы и министерства финансов как центрального органа исполнительной власти в стране. Это обуславливает актуальность выбранной темы.

Анализ последних исследований. Исследованию роли центрального банка и министерства финансов в обеспечении финансовой стабильности в России и в зарубежных странах посвящены публикации А. Я. Гейвандова, Е. Е. Швакова, А. С. Кияницы, В. П. Барановой, Р. Джуччи, Р. Кирхнера, В. Кравчука, С. В. Бекаревой.

Однако вопросы, касающиеся выявления общих закономерностей и специфических особенностей взаимодействия центрального банка и министерства финансов в сфере обеспечения финансовой стабильности, требуют дальнейшего исследования.

Целью исследования является выявление основных направлений, форм и методов взаимодействия центрального банка и министерства финансов в финансовой сфере для обеспечения финансовой стабильности в стране.

Гейвандов Я. А. подчеркивает необходимость координации деятельности органов государственного управления в России для достижения общих для общества целей — укрепления экономического, духовного, научного, политического и оборонного потенциалов России, обеспечения конституционной законности в денежно-кредитной сфере [1]. Однако данный общий подход не подтверждается конкретными формами такого взаимодействия.

В значительной части научных исследований ключевой признается проблема обеспечения независимости центрального банка от правительства в проведении денежно-кредитной политики и наличия преимуществ делегирования соответствующих полномочий центральному банку. Тем не менее, в последнее время научная мысль движется в направлении от общих вопросов к исследованию механизма, который обеспечивает разграничение полномочий, проектирование и организацию взаимоотношений между центральным банком и правительством, в том числе с министерством финансов.

Степень независимости центрального банка от правительств в проведении независимой денежно-кредитной политики может проявляться в следующих формах:

1) центральный банк является ответственным агентом и проводит денежно-кредитную политику министерства финансов;

2) центральный банк проводит независимую от правительства денежно-кредитную политику без политического давления со стороны органов власти [2];

3) центральный банк взаимодействует с органами исполнительной власти при сохранении определенной степени независимости. В большинстве экономик используется именно такая промежуточная модель взаимодействия.

В большинстве стран разграничение полномочий между министерством финансов и центральным банком как основными финансовыми институтами

заключается в том, что Министерство финансов определяет фискальную или бюджетную политику, а центральный банк определяет монетарную политику государства. При этом Центральный банк в большинстве стран выполняет функции государственного органа исполнительной власти, даже если государство формально не владеет его капиталом (США, Италия, Швейцария) или владеет частично (Бельгия — 50%, Япония — 55%) [3].

В Европе самым влиятельным является Бундесбанк в Германии, который получил свою независимость от указаний федерального правительства при осуществлении своих полномочий в 1957 году. Независимость Бундесбанка позже стало основой для Европейского центрального банка.

Во многих странах Европы центральные банки получили политическую независимость только в 1980-х и 1990-х. Наиболее показательными являются Банк де Франс (до сих пор находится под влиянием министерства финансов), Банк Италии (право определения направлений вмешательства законодательным путем передано правительству) или Банк Англии (только в 1997 г. получил полномочия устанавливать процентные ставки) [4].

В законодательстве США, Швеции и Голландии предусмотрено прямое подчинение центральных банков парламентам. Федеральной резервной системе США пришлось вести долгую борьбу за свою независимость. С 1941 по 1951 гг. ФРС США находилась в подчинении Министерства финансов США, обязана была предоставлять кредитные деньги частным банкам на льготных условиях и непосредственно приобретать облигации у Казначейства, что привело к инфляции.

Однако в 1951 года ФРС США и Департамент казначейства Министерства финансов США подписали соглашение о предоставлении ФРС США полной независимости по денежной сфере, оставляя налоговые вопросы в своей юрисдикции.

Полномочия ФРС США в денежной сфере существенно не менялись до конца 20-го века. Но в 1970-х годах правительственными органами перед ФРС США были поставлены ориентиры по эффективному продвижению «цели

максимальной занятости, стабильных цен и умеренных долгосрочных процентных ставок», а также включена нормативная ответственность во многие законы о защите потребительского кредита [5].

Банки Швеции и Голландии подчиняются юрисдикции своих парламентов и отвечают за проведение денежно-кредитной политики, направленной на поддержание низкого и стабильного уровня инфляции и отвечают за функционирование платежной системы [6; 7].

В ряде развитых странах мира министерство финансов уполномочено издавать инструкции для центрального банка, однако такие случаи в практике редки. Обычно согласование интересов этих структур осуществляется на заседаниях правительства или союзов предпринимателей и банкиров путем подписания двухсторонних соглашений уполномоченными лицами от министерства финансов и центрального банка.

В странах, где центральный банк напрямую подотчетен парламенту, посредством законодательных процедур могут быть приняты решения, которые обязывают исполнительные органы способствовать центральному банку в достижении определенных целей денежно-кредитной политики.

В законодательстве ряда стран подотчетность центрального банка перед парламентом является обязательным. Например, ФРС США обязана отчитываться два раза в год перед Конгрессом о своей деятельности, в Германии и Японии отчеты в парламенты Дойче Бундесбанком и банком Японии направляться ежегодно.

Тем не менее, несмотря на наличие специфических особенностей форм взаимодействия центрального банка и правительства, независимый статус центрального банка в развитых странах уже не оспаривается, а практика подтверждает расширение сотрудничества между центральным банком и правительством (в частности, в США, в Германии, в Японии, в Канаде и т.д.) в области обмена информацией и в других сферах. В настоящее время в Европейском Союзе условие о независимости центрального банка является необходимым для вступления стран Европейский валютный союз.

В этих условиях поиск эффективных путей сотрудничества между министерством финансов и центральным банком приобретает особенную актуальность, так как конфликт интересов между ними может угрожать макроэкономической и финансовой стабильности в стране.

Так, частный сектор в ответ на возникающие конфликты, а в особенности иностранные инвесторы могут прийти к решению покинуть страну, что снизит не только ее инвестиционную привлекательность, но может привести к более серьёзным макроэкономическим проблемам. Значительная часть мероприятий центральных банков, направленных на достижение стабильности цен, значительно влияют на фискальную политику, в то время как действия правительства могут оказывать на монетарную политику.

В случае, если центральный банк для уменьшения инфляционного давления через ликвидность (т.е. монетарную базу) увеличивает процентные ставки, стоимость государственных заимствований может увеличиться, что вызовет некоторый конфликт интересов с министерством финансов.

В тоже время, если центральный банк будет эмитировать собственные ценные бумаги, чтобы уменьшить ликвидность, министерство финансов может столкнуться с повышенной конкуренцией и, соответственно, с более высокими процентными ставками на рынке краткосрочных ценных бумаг. Это в свою очередь, может повлечь за собой высокие ставки на долгосрочные ценные бумаги. В случае если правительство не выпускает долговые ценные бумаги на регулярной основе, то внутренний рынок государственных облигаций может стать неликвидным, тем самым для центрального банка возникает угроза потери важного инструмента монетарной политики. Также, стоит отметить, что неожиданные изменения остатков средств на счетах правительства в центральном банке существенно усложняют систему управления ликвидностью банковской системы и ухудшают условия для проведения адекватной денежно-кредитной политики.

Поэтому единственным целесообразным способом предупреждения конфликта интересов для достижения финансовой стабильности в любой стране

является четкая регламентация основных направлений и принципов взаимодействия между центральным банком и правительством, а также министерством финансов как финансового органа правительства.

В табл. 1 систематизированы основные возможные направления взаимодействия между центральным банком и правительством в финансовой сфере, а также положительные и негативные последствия для финансовой стабильности в стране.

Таблица 1. Направления взаимодействия центральных банков с правительством

Направление взаимодействия	Возможные плюсы от сотрудничества	Последствия
Прямое кредитование центральным банком правительства путем перечисления средств на счета в казначействе	Использование дешевых долгосрочных займов от центрального банка для финансирования дефицита бюджета и уменьшения стоимости финансирования.	Неконтролируемый рост денежной массы; центральный банк теряет возможность поддерживать ценовую стабильность, что приводит к гиперинфляции.
Финансирование центральным банком (по предварительной договоренности с правительством), а не бюджетом, государственных мероприятий («квазифискальные операции»)	Позволяет проводить государственную политику без соответствующих расходов государственного бюджета путем предоставления льготных и долгосрочных займов банкам или отдельным (государственным) предприятиям	Подрывается финансовое положение центрального банка и его контроль над монетарной политикой, что ведет к высокой инфляции и к снижению доверия участников рынка к государственным учреждениям.

Использование министерством финансов прибыли, полученной центральным банком	Большая часть прибыли центрального банка обычно передается правительству, для министерства финансов это — «удобный» источник дохода через выпуск большего количества денег в обращении.	Может возникнуть конфликт между проведением целям монетарной и фискальной политики, что ведет к инфляции.
Хранение правительством свободных средств на счетах в центральном банке, начисление центральным банком процентов по этим счетам	Возможность получение доходов правительством за хранение в центральном банке своих временно свободных средств. Расширение ресурсной базы для центрального банка.	Средства на счетах правительства изымаются из оборота банковского сектора и не является частью свободной ликвидности банковской системы. Операции по счетам правительства непосредственно влияют на процентные ставки, что может приводить к дополнительным расходам при рефинансировании коммерческих банков на межбанковском кредитном рынке.
Погашение Министерством финансов государственных облигаций. Центральный банк совершает ответные действия центрального банка в сфере монетарной политики	Сокращение государственного долга. Центральный банк проводить экспансивную монетарную политику, что при контролируемой инфляции способствует стимулированию экономики.	Выпуск долга в иностранной валюте за рубежом (например, в форме еврооблигаций) приводит к притоку капитала, который при фиксированном или управляемого валютного курса может привести к значительному увеличению ликвидности и инфляции.
	Министерство финансов путем давления на центральный банк уменьшает уровень процентных ставок и таким образом стоимость государственных заимствований	Если правительство не придерживается графика выпуска государственных облигаций на внутреннем рынке, центральный банк не может проводить операции на открытом рынке и теряет основной инструмент проведения монетарной политики. В результате будет вынужден выпускать собственные долговые обязательства, которые составят "нездоровую" конкуренцию государственным ценным бумагам.

Совместные действия Министерства финансов и Центрального банка по совершенствованию регулирования в финансовом секторе и советуемого законодательства	Обеспечение стабильности на финансовом и банковском рынке, и макроэкономической стабильности в целом.	Определение требований относительно деловой репутации, которые будут применяться к менеджменту и собственникам финансовых организаций; совершенствование процедур банкротства и финансового оздоровления финансовых организаций.
---	---	--

Источник: Составлено авторами на основе [8; 9]

Все рассмотренные нами направления взаимодействия центрального банка с правительством могут в перспективе оказаться важными и потребовать совершенствования. Однако, самыми эффективными и перспективными, по нашему мнению, являются такие вопросы, как: создание более гибкого механизма управления казначейским счетом; координация монетарной политики и политики управления государственными облигациями; совершенствование регулирования в финансовом секторе и советуемого законодательства; и эффективная координация антициклической политики.

Относительно вопроса совершенствования управления казначейским счетом, стоит отметить, что для минимизации влияния «неожиданностей» изъятия с него средств и расширения ликвидности необходимо создать регулярные и хорошо структурированные институциональные каналы коммуникаций между министерством финансов (казначейством) и центральным банком: механизмы координации и обмена информацией для прогнозирования поступлений средств, ежедневного обмена информацией и информирования казначейства относительно запланированного / прогнозируемого объема чистых операций по счету.

Центральному банку необходимо консультировать министерство финансов по вопросам графика выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга с учетом их воздействия на состояние финансового рынка, в том числе на состояние банковской системы, и приоритетов единой государственной денежно-кредитной политики.

Также было бы целесообразно закрепить механизм взаимного обязательного посещения представителей каждой из двух рассматриваемых сторон в заседаниях советов с правом совещательного голоса.

Дальнейшие исследования должны быть направлены в другие области координации взаимодействий правительств, в лице органов государственной исполнительной власти (министерства финансов) и центрального банка. В частности вопрос распределения прибыли последнего может стать дискуссионной проблемой дальнейшего институционального совершенствования.

Литература

1. Гейвандов, А. Я. Социальные и правовые основы банковской системы Российской Федерации [Электронный ресурс] / А. Я. Гейвандов ; СПС «КонсультантПлюс». — Москва : Аванта+, 2003. — 496 с. — (Дата обращения: 11.05.2016).
2. Шваков Е.Е. Деньги, кредит, банки. Учебное пособие / Е.Е. Шваков. — Горно-Алтайск: ГАГУ, 2005. — 225 с.
3. Кияница А.С. Фундаментальный анализ финансовых рынков. — СПб: Питер, 2005. — 288 с.: ил. — (Серия «Школа валютных трейдеров»).
4. Deutsche Bundesbank — Topics — The road to central bank independence [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Topics/2013/2013_10_29_bank_independence.html
5. History of central banking in the United States [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_central_banking_in_the_United_States
6. Банк Швеции States [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ru.investing.com/central-banks/bank-of-sweden>
7. De Nederlandsche Bank [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.dnb.nl/home/index.jsp>

8. Баранова В.П. Особенности взаимодействия центрального банка с системой государственных финансов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: sdo.rea.ru/cde/conference/13/file.php?fileId=51

9. Взаимодействие между Правительством и Национальным банком Украины: Оценка текущей ситуации и рекомендации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ier.com.ua/ua/publications/policy_briefing_series?pid=1760

10. Бекарева С.В. Организация деятельности центральных банков. Учебно-методический комплекс. / Новосиб. гос. ун-т., экон. ф-т. — Новосибирск : НГУ, 2015. — 125 с. (Проект «Развитие сотрудничества НГУ с Хэйлунцзянским университетом (г. Харбин, КНР) в рамках совместного Китайско-российского института»).

References

1. Gejvandov, A. Ja. Social'nye i pravovye osnovy bankovskoj sistemy Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs] / A. Ja. Gejvandov ; SPS «Konsul'tantPljus». — Moskva : Avanta+, 2003. — 496 p. — (*in Russian*)

2. Shvakov E.E. Den'gi, kredit, banki. Uchebnoe posobie / E.E. Shvakov. — Gorno-Altajsk: GAGU, 2005. — 225 p. (*in Russian*)

3. Kijanica A.S. Fundamental'nyj analiz finansovyh rynkov. — SPb: Piter, 2005. — 288 s.: il. — (Serija «Shkola valjutnyh trejderov»). (*in Russian*)

4. Deutsche Bundesbank — Topics — The road to central bank independence [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Topics/2013/2013_10_29_bank_independence.html (*in Russian*)

5. History of central banking in the United States [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_central_banking_in_the_United_States (*in Russian*)

6. Bank Shvecii States [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: <http://ru.investing.com/central-banks/bank-of-sweden> (*in Russian*)

7. De Nederlandsche Bank [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: <http://www.dnb.nl/home/index.jsp> (*in Russian*)

8. Baranova V.P. Osobennosti vzaimodejstvija central'nogo banka s sistemoj gosudarstvennyh finansov [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: sdo.rea.ru/cde/conference/13/file.php?fileId=51 (*in Russian*)

9. Vzaimodejstvie mezhdru Pravitel'stvom i Nacional'nym bankom Ukrainy: Ocenka tekushhej situacii i rekomendacii [Jelektronnyj resurs]. — Rezhim dostupa: http://www.ier.com.ua/ua/publications/policy_briefing_series?pid=1760 (*in Russian*)

10. Bekareva S.V. Organizacija dejatel'nosti central'nyh bankov. Uchebno-metodicheskij kompleks. / Novosib. gos. un-t., jekon. f-t. — Novosibirsk : NGU, 2015. — 125 s. (Proekt «Razvitie sotrudnichestva NGU s Hjejlunczjanskim universitetom (g. Harbin, KNR) v ramkah sovместnogo Kitajsko-rossijskogo instituta»). (*in Russian*)