

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАЦБАНКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.А. МУРЗАКМАТОВ, ОАО "Национальная электрическая сеть Кыргызстана"

Современная рыночная экономика немислима без развитой банковской системы, ибо банковская система является магистральным направлением рыночных преобразований. В свою очередь для эффективного функционирования банковской системы необходима сильная законодательная база. Более того, становление новой банковской системы и ее правовых основ является обязательным условием последовательного осуществления самой экономической реформы.

Укрепление организационно-правовой концепции банковской системы и ее совершенствование является важнейшей сферой деятельности в рамках реструктуризации банковской системы как для Национального банка Кыргызской Республики, так и для кредитных учреждений.

Банковские правоотношения регулируются специальным законодательством, а также иными, первичными по отношению к банковскому праву отраслями законодательства (конституционным, гражданским, административным и т.д.).

Действующая в Кыргызской Республике банковская система, ее организационные формы и другие характеристики непосредственно регулируются Конституцией, Гражданским кодексом, Законами «О Национальном банке Кыргызской Республики», «О банках и банковской деятельности в Кыргызской Республике», другими законами республики и нормативными правовыми актами Национального банка.

Национальный банк возглавляет кредитную систему страны, имеет монопольное право эмиссии банкнот и осуществляет денежно-кредитную политику в интересах национальной экономики.

Целью деятельности Национального банка Кыргызской Республики является «достижение и поддержание стабильности», а задачами, способствующими достижению этой цели, – «поддержание покупательной способности национальной валюты, обеспечение эффективности, безопасности и надежности банковской и платежной системы республики». Для достижения установленных Законом «О Национальном банке

Кыргызской Республики» целей Банк Кыргызстана имеет право на определенных условиях осуществлять следующие операции (ст. 5):

1. Предоставлять кредиты на срок не более шести месяцев под обеспечение ценными бумагами и другими активами, определяемыми Банком Кыргызстана в соответствии с настоящим Законом и законодательством Кыргызской Республики.

2. Осуществлять банковские операции по обслуживанию банков и других финансово-кредитных учреждений.

3. Покупать и продавать чеки, простые и переводные векселя первоклассных эмитентов, имеющие, как правило, товарное происхождение, со сроками погашения не более шести месяцев.

4. Покупать и продавать ценные бумаги, выпущенные Правительством Кыргызской Республики, на вторичном рынке.

5. Покупать и продавать ценные бумаги, выпущенные Банком Кыргызстана, а также ценные бумаги, выпущенные иностранными государствами, международными организациями.

6. Покупать и продавать драгоценные металлы и иные виды валютных ценностей.

7. Покупать и продавать иностранную валюту.

8. Открывать счета в банках и финансовых учреждениях.

9. Выступать в качестве посредника по сделкам, связанным со средствами, предоставленными международными финансовыми институтами для финансирования различных программ, на условиях, установленных правлением Банка Кыргызстана.

10. Осуществлять иные банковские операции, не запрещенные законодательством.

Банк Кыргызстана независим в пределах выполнения своих полномочий, поэтому органы государственной власти и местного самоуправления не имеют права вмешиваться в его деятельность. В противном случае Банк Кыргызстана может сообщить в Жогорку Кенеш и

Президенту Кыргызской Республики о нарушении прав и полномочий, предоставленных ему Конституцией КР и законодательством.

Правовая независимость Национального банка Кыргызской Республики является необходимым условием выработки самостоятельной денежно-кредитной политики, но ее эффективность определяется степенью проводимой общеэкономической политики, постоянным прогрессом в сфере институционального развития и структурных мер.

С течением времени, по мере формирования сложных рынков, роль центральных банков возросла. Отказ от золотого стандарта и системы фиксированных курсов валют привел к необходимости пересмотреть задачи центробанков. Однако тенденция роста их независимости по-прежнему сильна.

Немецкие ученые выделяют три составляющие понятия «независимость центрального банка»: функциональная (институциональная), экономическая (инструментальная) и кадровая независимость.

Функциональная независимость обозначает ту степень свободы принятия решения, при которой центробанк может направлять свою денежно-кредитную политику на цели, определенные законом или самостоятельно.

Законодательство разных стран предусматривает различные формы взаимодействия центробанков и органов государственной власти.

Функциональная независимость центрального банка в плане его взаимоотношений с правительством - это такая сфера, которая обычно не детализируется на законодательном уровне. Закон ограничивается лишь несколькими словами. Приведем примеры.

Закон о Банке Франции (ст.1): «Банк Франции формулирует и осуществляет денежную политику... Банк Франции... не стремится к получению инструкций от правительства или любого другого лица при исполнении Банком своих обязанностей».

Закон Швейцарии о Национальном банке (ст.2 (II), с поправкой 1978 г.): «Перед принятием решений большой важности в области экономической и денежной политики, Федеральный совет (правительство) и Национальный банк информируют друг друга и координируют принимаемые меры».

Закон о Немецком Федеральном банке (ст.13 (III)): «Федеральное правительство приглашает президента Немецкого федерального банка принимать участие в обсуждении важнейших вопросов денежной политики».

Закон Болгарии о Национальном банке (ст.3): «При определении общих направлений денежно-кредитной политики Национальный банк Болгарии и Совет министров информируют друг друга о своих намерениях и действиях».

Федеральный закон о Банке России (ст.4. п.1): «Банк России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику, направленную на защиту и обеспечение устойчивости рубля».

В Кыргызстане согласно п.3. ст.73 Конституции Кыргызской Республики Правительство и Национальный банк обеспечивают проведение единой денежно-кредитной и валютной политики на территории республики.

В соответствии с п.2 ст.6 Закона о Национальном банке Банк Кыргызстана координирует свою политику с Правительством Кыргызской Республики в той мере, в которой она не противоречит его основным целям и задачам.

Из рассмотренных законодательств разных стран о функциональной независимости центрального банка в его взаимоотношениях с правительством видно, что нет четкого или подробного описания, как эти органы будут строить совместную экономическую и денежную политику. На практике, как правило, согласие достигается на заседаниях правительства, ассоциации банкиров, официальных встречах руководителей этих структур власти и находит отражение в подписании представителями правительства и национального банка совместных заявлений.

Без сомнения, Банк Кыргызстана должен быть независимым в корректировке промежуточных и операционных целей денежно-кредитной политики при возникновении угрозы финансовой и экономической стабильности страны. Что касается конечных целей денежно-кредитной политики, то они должны согласовываться с правительством, заинтересованными министерствами и ведомствами. Кроме того, Банк Кыргызстана должен постоянно отчитываться перед Жогорку Кенешем КР о результатах своей работы.

Согласно п.1 ст.11 указанного Закона, Банк Кыргызстана два раза в год подготавливает и представляет Жогорку Кенешу КР официальные сведения об основных направлениях проводимой Банком Кыргызстана политики в области денежно-кредитных отношений, а также по вопросам развития финансового и банковского сектора республики. Так, законодательством ряда стран предусмотрена отчетность центральных банков перед парламентами, например, Федеральная резервная система США и Банк России представляют сведения об основных направлениях единой денежно-кредитной политики парламенту два раза год, а центральные банки Германии и Японии направляют сведения в парламенты своих стран ежегодно.

Экономическая независимость означает степень самостоятельности центрального банка в использовании методов и применении инструментов денежно-кредитной политики, а также в определении собственного внутреннего бюджета.

Банк Кыргызстана для достижения основной цели денежно-кредитной политики использует общеизвестные инструменты денежного рынка, принятые в международной банковской практике, в частности, такие, как:

- процентные ставки по его операциям;
- валютное регулирование;
- изменение размеров обязательных резервов;
- рефинансирование банков;
- покупка и продажа ценных бумаг, выпущенных и гарантированных Правительством Кыргызской Республики;
- покупка и продажа ценных бумаг, выпущенных Банком Кыргызстана;
- эмиссия денежных знаков и изъятие их из обращения;
- другие инструменты денежного рынка.

При этом важнейшее значение имеет реальная независимость центрального банка в процессе достижения основной цели денежно-кредитной политики и выборе необходимого для этого инструментария. Именно реальная независимость дает центральному банку возможность быть свободным от влияния политической конъюнктуры и поддерживать стабильность национальной валюты, избирая наиболее эффективные инструменты денежно-кредитного регулирования.

Экономическая независимость Национального банка выражается также в его возможности противостоять принуждению к обслуживанию потребностей правительства в финансировании дефицита государственного бюджета, ибо, согласно ст. 24 Закона о Национальном банке Кыргызской Республики, он не в праве предоставлять кредиты Правительству КР и другим государственным органам, а в соответствии со ст. 25 настоящего закона Банк Кыргызстана вправе покупать и продавать ценные бумаги, выпущенные Правительством КР только на вторичном рынке ценных бумаг, за исключением случаев, когда ценные бумаги Правительства КР получены с целью увеличения уставного капитала Банка Кыргызстана. Запрещение кредитования правительства в новом законодательстве закрепляет независимость Банка Кыргызстана в его деятельности. До появления нового закона Национальный банк в 1992-1997 гг. напрямую кредитовал правительство, и по состоянию на 31 декабря 1997 г. задолженность Правительства КР по кредитам, предоставленным Национальным банком КР на покрытие дефицита республиканского бюджета, составляла 4 444 401 925,35 сом.

Далее, в целях урегулирования вопросов задолженности правительства 8 июня 1998 г. был принят Закон «О реструктуризации долга Правительства Кыргызской Республики перед Национальным банком Кыргызской Республики». В соответствии с этим Законом задолженность правительства была переоформлена в облигации государственного реструктуризованного займа (ОГРЗ), которые не имеют фиксированного срока погашения и являются беспроцентными. Согласно Закону «О реструктуризации долга Правительства Кыргызской Республики перед Национальным банком Кыргызской Республики», ОГРЗ погашаются за счет 70% прибыли, полагающейся к распределению в государственный бюджет (ст. 13 Закона «О Национальном банке КР»), т.е. отчисления в государственный бюджет не производятся до полного погашения указанных облигаций.

Несмотря на то, что Национальный банк полностью принадлежит государству, он обладает существенной финансовой независимостью. Это связано с тем, что НБ КР не является правительственным органом. В противном случае его деятельность должна была бы финанси-

роваться из государственного бюджета и, как следствие, все его действия подлежали бы санкционированию со стороны правительства. Тогда правительство путем контроля над расходами центрального банка могло бы ненадлежащим образом влиять на результаты проводимого им анализа состояния денежно-кредитной и финансовой сфер.

Кадровая независимость характеризуется прежде всего принципами отбора и назначения кадров, определением сроков замещения постов, возможностью досрочного освобождения от должностей лиц, занимающих ведущие посты в центральном банке.

В мировой практике встречаются несколько вариантов порядка назначения на должность руководителей центрального банка. В одном случае руководящие органы центрального банка могут назначаться правительством или избираться из предложенных правительством кандидатур (Австрия, Великобритания, Германия, Япония, США), в другом случае руководитель центрального банка назначается советом управляющих центрального банка, одобряется Советом министров и утверждается президентом страны (Италия).

Кадровая независимость Банка Кыргызстана закреплена в IX и X главах Закона о Национальном банке Кыргызской Республики.

Высшим органом управления Банка Кыргызстана является правление Банка - коллегиальный орган, определяющий основные направления деятельности Банка Кыргызстана и осуществляющий руководство им. В состав правления Банка Кыргызстана входят председатель, три его заместителя и пять членов, которые работают на постоянной основе.

Председатель Банка Кыргызстана назначается и освобождается от должности Президентом Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша КР сроком на семь лет. Остальные члены правления назначаются также Президентом КР по представлению председателя Банка Кыргызстана сроком на семь лет.

Одно и то же лицо не может занимать должность председателя и быть членом правления более трех сроков подряд.

Для сравнения приведем несколько примеров, например, в США высшим органом управления является совет управляющих. Совет управляющих состоит из семи членов, каждый из

которых занимает свой пост в течение 14 лет. Сроки полномочий построены таким образом, что каждые два года один из членов совета выходит из его состава. Члены совета назначаются Президентом США. Один из членов совета назначается Президентом США в качестве председателя и другой – в качестве его заместителя. Назначение каждого из семи членов совета производится после консультаций и одобрения сената Конгресса. Хотя каждый член совета может пребывать в должности 14 лет, председатель совета может находиться на своем посту лишь четыре года.

В Японии управляющий и вице-управляющий Комиссии по политике (высший орган принятия решений Банка Японии) назначаются Кабинетом министров Японии сроком на пять лет.

В странах СНГ, например, председатель Банка России назначается на должность Госдумой сроком на четыре года. Кандидатуру для назначения на эту должность представляет Президент РФ. В Литве – сроком на пять лет, а в Казахстане - сроком на шесть лет.

Причинами освобождения председателя и членов правления Банка Кыргызстана от должности являются: истечение срока полномочий, личное заявление об отставке, совершение уголовно наказуемого деяния, установленного вступившим в законную силу приговором суда, невозможность исполнения служебных обязанностей, подтвержденная заключением государственной медицинской комиссии, утрата гражданства Кыргызской Республики.

В случае подачи в отставку председателя или членов правления Банка Кыргызстана может быть назначен новый член правления до истечения срока полномочий того должностного лица, на чье место он назначен. Заменяющее должностное лицо может быть назначено в дальнейшем на полный срок полномочий.

Итак, выделенные основные факторы независимости центрального банка свидетельствуют о его месте в экономике страны, влиянии на экономические процессы при помощи предоставленного ему законом инструментария регулирования, степени зависимости от правительства и особой роли в денежно-кредитной системе страны.

