

ПРАВОВОЙ СТАТУС НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА КАЗАХСТАНА И ЕГО РОЛЬ В РАЗВИТИИ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ СТРАНЫ

Жанна Жаксыбек*

Статья посвящена анализу правового статуса и основных направлений деятельности Национального банка Казахстана.

Функционирование современного рынка опирается на действие четко организованной банковской системы. Финансовый кризис серьезно усилил интерес к этой проблематике и практиков, и ученых. Благодаря таким зарубежным авторам, как Ф. Абрамсон, Д.У. Блэкуэлл, Дэвид Д.Ван-Хуз, Лоренс Дж.Гитман, Эдвин Дж.Долан, Р. Петерсон, П.С. Роуз, С. Фрост и другим, наука о финансовом, банковском деле и о банках решила целый ряд теоретических и практических задач. В то же время остаются мало исследованными многие аспекты становления и развития банковских систем в странах с переходной экономикой. Среди этих стран привлекает внимание положение дел в финансовой сфере в странах - соседях России, в частности в Казахстане. Казахстан первым среди стран СНГ (в 2000 году) создал Национальный фонд Республики Казахстан для обеспечения стабильного социально-экономического развития, снижения зависимости от неблагоприятных внешних факторов. До 2007 года финансовая система Казахстана считалась лучшей среди стран СНГ — более развитой, прозрачной и защищенной от вмешательства государства. В середине 2007 г. казахстанская финансовая система впервые столкнулась с масштабным экономическим кризисом, обусловленным интеграцией экономики страны —

в первую очередь банковской системы — в мировой механизм перераспределения потоков капитала. Сейчас можно констатировать, что Казахстан выходит из кризиса с минимальными потерями благодаря своевременной и эффективно выстроенной системе антикризисных мер. В связи с этим представляют интерес уроки функционирования в стране банковской системы, в том числе в условиях кризиса.

В научной литературе этой проблематике посвящен ряд работ. В трудах таких российских и казахстанских ученых, как Л.И. Абалкин, Г.Т. Абдрахманова, У.Б. Баймуратов, Г.Н. Белоглазова, Д.Т. Бохаев, Л.А.Дробозина, А.Е. Есентугелов, Е.Ф. Жуков, А.Б. Зейнелгабдин, А.А. Ильясов, У.М. Искаков, Б.К. Иришев, Л.П. Кроливецкая, Н.К. Кучукова, А.А. Нурумов, В.И. Рыбин, М.С. Саниев, Г.С. Сейткасимов, А.С. Селищев, А.Ж. Султангазин, А.А. Суэтин, А.Н.Тулембаева, Н.Н. Хамитов, В.М. Ютиш и других довольно основательно исследованы функционирование экономики, банков и финансовой системы в Казахстане. В настоящее время задача заключается в том, чтобы дополнить эти исследования конкретным анализом генезиса становления и развития банковской системы Казахстана, ее особенностей и роли в ее функционировании центрального банка.

* Жаксыбек Жанна Муратовна,
соискатель кафедры правового обеспечения
управленческой деятельности МГИМО(У) МИД России

Как известно, Республика Казахстан имеет двухуровневую банковскую систему. Национальный Банк Республики Казахстан является центральным банком Республики Казахстан и представляет собой верхний (первый) уровень банковской системы Республики Казахстан. Все иные банки представляют собой нижний (второй) уровень банковской системы за исключением Банка Развития Казахстана, имеющего особый правовой статус.

Сложилась эта ситуация не сразу. К моменту распада Советского Союза, а следовательно, его единой банковской системы, в банковскую систему Казахстана входило более ста банков, из которых пять (Сбербанк, Агропромбанк, Промстройбанк, Внешэкономбанк, Жилсоцбанк) унаследовали дела специализированных банков СССР. Специализированные банки продолжали действовать в качестве государственных учреждений по предоставлению кредитов конкретным государственным предприятиям так же, как и при прежней системе централизованного распределения ресурсов. Вместе с тем, значение коммерческих банков, принявших рыночную ориентацию, неуклонно росло.

В ходе анализа процесса становления и развития банковской системы Казахстана, Шакарова Г. А. выделяет следующие важные его этапы:

- Первый этап (1987 - 1991 гг.) можно назвать подготовительным, он начался за несколько лет до основных процессов становления, когда были реорганизованы отраслевые банки, и к моменту обретения республикой самостоятельности банковская система Казахстана была представлена шестью банками: Госбанком, Внешэкономбанком, Промстройбанком, Агропромбанком, Кредсоцбанком и Сбербанком. Это были государственные банки и именно они стали основой формирования двухуровневой системы в Казахстане, поскольку на их базе создавались первые частные коммерческие банки. В этот период денежные расчеты обслуживали советские рубли.

- Второй этап (1992 - 1993 гг.) характеризовался больше количественным, нежели качественным ростом банковской системы в условиях высокой инфляции (1258% в 1992г., 2500% в 1993г.)¹. Формирующаяся в Казахстане

банковская система, еще не имеющая четкого представления о том, как нужно самим справляться с ее управлением, характеризовалась слабым правовым контролем со стороны Национального банка Казахстана (Нацбанка), достаточно мягкими требованиями к процедуре создания банка, что создало предпосылки к формированию многочисленных банков-однодневок. Вторым этапом также характерен тем, что в ноябре 1993 г. Казахстан вышел из рублевой зоны и ввел национальную валюту тенге.

- Третий этап (1994 - 2003 гг.) - по продолжительности самый длительный этап в развитии банковской системы Казахстана. В этот период Нацбанком страны постепенно формировались правовые основы создания цивилизованной и финансово-устойчивой банковской системы: были ужесточены требования по открытию банка, введены пруденциальные нормативы и т.д.

- Четвертый этап (2004 - август 2007 гг.) рассматривается, как период стремительного «бурного» развития банковской системы Казахстана и ее интеграция в мировой финансовый рынок. В 2004 г. на финансовом рынке появился новый регулирующий орган, представляющий интересы государства - Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций (АФН), разделивший с Нацбанком часть его полномочий.

- Пятый этап или кризисный период - выделяется с сентября 2007 г. по настоящее время. В этот период происходит переосмысление сложившихся стереотипов по вопросам, связанным с местом и ролью современной банковской системы, продолжается трудный процесс преобразования банковской сферы, осложненный финансовым кризисом, поиск модели банковской системы нового типа, адекватной состоянию экономики².

Финансовая система республики переходит от почти полной государственной собственности, централизованного принятия решений и учета к системе, определяемой рыночными силами, с правом частной собственности, децентрализованным руководством и распределением кредитов, что позволит улучшить эффективность и финансовую дисциплину в экономике. Переходный

период сопряжен с трудностями, требует решительных изменений в инфраструктуре, технологии и оборудовании, правовой и контролирующей системах и, что наиболее важно, переориентации человеческих навыков и отношений на конкуренцию, принятие рискованных решений, учет прибыльности и нововведения.³

В 1993-1994 гг. банковская система Республики Казахстан перестраивалась с целью приближения ее к системе рыночной экономики. Были приняты: Закон РК «О Национальном банке Республики Казахстан»⁴ от 13.04.93 г., определяющий роль и место Нацбанка в банковской системе, его задачи, принципы деятельности, правовой статус и полномочия. Закон РК «О банках в Республике Казахстан» от 14.04.93 г.⁵, определяющий принципы функционирования банковской системы республики, права и ответственность банков; Закон Республики Казахстан № 57-III от 13.06.2005 г. «О валютном регулировании и валютном контроле»⁶, регулирующий правила обращения иностранной валюты на территории республики; ряд других законов и нормативных актов Правительства и Национального банка Республики Казахстан, регулирующих некоторые особенности функционирования банковской системы, правовой основы совершения банковских операций, например, Закон РК «О залоге».

Бывший Сберегательный банк был преобразован в государственно-акционерный Народный банк Республики Казахстан, который стал действовать больше в качестве коммерческого банковского учреждения, принимающего вклады и предоставляющего ссуды, чем раньше, когда основной его ролью было предоставление социальных услуг населению. Также в 1994 году в республике были образованы и стали развивать свою деятельность Эксимбанк (экспортно-импортный банк) и Государственный банк развития. Впоследствии (21 августа 1995 года) вышеуказанные банки присоединены с передачей Эксимбанку республики Казахстан всех обязательств Государственного банка развития Казахстана с увеличением уставного капитала банка до пяти млрд. тенге. Шаги реформы бан-

ковской системы республики с каждым годом более четко определяли функции и деятельность банков.

Таким образом, банковская система Казахстана за прошедшие после провозглашения независимости годы была сконструирована по стандартам, существующим в мировой практике и отвечает основным принципам рыночной экономики. Вместе с тем, совершенствование правовых, организационных основ банков будет продолжаться в Республике, и это связано со многими факторами внутреннего и внешнего характера.

В соответствии со статьей 1 закона о Национальном Банке это учреждение является главным банком Казахстана и находится в его собственности. Правовой статус банка имеет свои особенности. С одной стороны, он является юридическим лицом и может совершать определенные гражданско-правовые сделки с коммерческими банками и государством, с другой - он же наделен широкими властными полномочиями по управлению денежно-кредитной системой Казахстана.

Таким образом, Банк Казахстана имеет двойственную правовую природу. Он одновременно является органом государственного управления специальной компетенции и юридическим лицом, осуществляющим хозяйственную деятельность.

В настоящее время в соответствии с законодательством Национальный Банк представляет, в пределах своей компетенции, интересы Республики Казахстан в отношениях с центральными банками и банками других стран, в международных банках и иных финансово-кредитных организациях.

Национальный Банк подотчетен Президенту Республики Казахстан, но в пределах предоставленных ему законодательством полномочий независим в своей деятельности.

Национальный Банк координирует свою деятельность с Правительством Республики Казахстан, учитывает в своей деятельности экономическую политику Правительства и содействует ее реализации, если это не противоречит выполнению его основных функций и осуществлению денежно-кредитной политики.

Национальный Банк представля-

ет собой единую централизованную структуру с вертикальной схемой подчинения. Высшим органом Национального Банка является Правление, а органом оперативного управления – Совет директоров.

Основной целью Национального Банка является обеспечение стабильности цен в Республике Казахстан. Для реализации основной цели на Национальный Банк возлагаются следующие задачи:

- разработка и проведение денежно-кредитной политики государства;
- обеспечение функционирования платежных систем;
- осуществление валютного регулирования и валютного контроля;
- содействие обеспечению стабильности финансовой системы.

Национальный Банк в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие основные функции:

- проведение государственной денежно-кредитной политики в Республике Казахстан;
- осуществление эмиссии банкнот и монет на территории Республики Казахстан;
- осуществление функции банка банков;
- осуществление функции банка, финансового советника, агента Правительства Республики Казахстан и иных услуг для Правительства и других государственных органов по соглашению с ними;
- организация функционирования платежных систем;
- осуществление валютного регулирования и валютного контроля в Республике Казахстан;
- управление золотовалютными активами Национального Банка;
- осуществление контроля и надзора за деятельностью финансовых организаций, а также регулирование их деятельности по вопросам, отнесенным к компетенции Национального Банка и др.
- осуществление доверительного управления Национальным фондом Республики Казахстан.

В структуру Национального Банка Казахстана входят:

- центральный аппарат, состоящий из 12 департаментов (один департамент

в г. Астане), 9 самостоятельных управлений.

- 16 территориальных филиалов и два филиала в городе Алматы: Центр кассовых операций и хранения ценностей и Центр обеспечения деятельности Национального Банка

- 2 Представительства Национального Банка:

- Представительство Национального Банка в Российской Федерации;

- Представительство Национального Банка в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии;

- 4 подотчетных организации;

- Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Казахстанский центр межбанковских расчетов Национального Банка Республики Казахстан»;

- Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Банковское сервисное бюро Национального Банка Республики Казахстан»;

- Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Казахстанский монетный двор Национального Банка Республики Казахстан»;

- Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Банкнотная фабрика Национального Банка Республики Казахстан».

Национальный Банк является учредителем акционерных обществ:

- «Казахстанский фонд гарантирования депозитов»;

- «Резервный Центр Национального Банка Республики Казахстан «Q-BRO».

Национальный Банк является одним из акционеров акционерного общества «Накопительный пенсионный фонд «ГНПФ»⁷.

Осуществление Национальным Банком Казахстана хозяйственной деятельности и выполнение им одновременно административно-контрольных полномочий не совершается независимо друг от друга. Заключая гражданско-правовые сделки с коммерческими банками в целях реализации своего хозяйственного интереса и получения прибыли, он, прежде всего, оказывает тем самым соответствующее целенаправленное воздействие на развитие систе-

мы кредитных учреждений и определяет кредитную политику в государстве. Условия, на которых заключаются такие сделки, вырабатываются Национальным Банком в рамках общей государственной денежно-кредитной политики. Управление денежно-кредитной системой Казахстана Национальный Банк осуществляет двумя способами:

- С помощью властных предписаний;
- Экономическими методами, то есть путем совершения различных сделок с коммерческими банками.
- Главной особенностью правового положения Национального Банка в настоящее время является то, что осуществление его административных прав и хозяйственной деятельности подчинено одной и той же цели и задачам - управлению кредитной системой.

Административные функции Национального Банка можно условно разделить на:

1. Организаторскую (организация и управление денежным обращением);
2. Функцию защиты гражданского оборота, интересов вкладчиков и других кредиторов коммерческих банков. В рамках этих двух полномочий Национальный Банк вправе издавать нормативные акты, то есть нормативно-творческая функция непосредственно связана с этими полномочиями.

В соответствии с законом «О Национальном банке РК» центральный банк республики в процессе осуществления надзора может назначать проверки деятельности кредитных учреждений. Если в результате проверок будут выявлены нарушения банковского законодательства, Национальный банк выдает обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений. Банк законодательно вправе требовать от них представления отчетности, балансов, справок.

В случае нарушения законодательства, неисполнения предписаний главного банка страны об устранении выявленных им ранее нарушений, Нацбанк требует от учредителей кредитного учреждения:

- осуществления мероприятий по финансовому оздоровлению банка;
- замены руководства банка;
- ликвидации банка;

- отзыва лицензии на совершение банковских операций.

Выполнение абсолютно всех административных полномочий по управлению кредитной системой законодательно возложено только на Национальный банк Казахстана.

Законодательство предоставило Национальному банку право издавать нормативные акты, обязательные для исполнения лицами, к которым они адресованы. Это инструкции, положения, письма, телеграммы.

В целях реализации мер, направленных на укрепление и развитие всех сегментов финансового рынка страны, Национальный Банк в дальнейшем намерен:

- внедрять методы надзора на консолидированной основе в целях укрепления стабильности банковского сектора и выполнения 25 основных принципов эффективного банковского надзора Базельского комитета, разработать рекомендации по управлению рисками банковской деятельности;
- совершенствовать нормативную правовую базу для развития сектора организаций, осуществляющих отдельные виды банковских операций, в том числе системы почтово-сберегательных учреждений;
- содействовать развитию новых финансовых инструментов;
- продолжить работу по совершенствованию системы обязательного коллективного гарантирования (страхования) вкладов (депозитов) физических лиц в банках второго уровня в направлении ее распространения на депозиты до востребования⁸.

В августе 2007 г. банки Казахстана столкнулись с дефицитом ликвидности, который не позволил им продолжить кредитование на уровне предшествующих лет. Для преодоления дефицита ликвидности банковского сектора начиная с августа 2007 г. Национальный банк Республики Казахстан стал осуществлять на рынке сделки «обратное РЕПО» и «своп». Этот способ «подпитки» банков второго уровня использовался Национальным банком на протяжении почти двух лет.

Кроме того, для снижения негативного влияния кризиса на наиболее важные и одновременно наиболее уязвимые сегменты экономики Правительством

были осуществлены беспрецедентные вливания денежных средств в наиболее проблемные сегменты, большинство из которых осуществлялось через банки. Так, План совместных действий Правительства, Национального банка и Агентства Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций по стабилизации экономики и финансового сектора на 2009 – 2010 гг., принятый 25 ноября 2008 г., предусматривал выделение 1200 млрд. тенге. Из этой суммы 480 млрд. тенге были направлены на стабилизацию финансового сектора, 360 млрд. тенге – на развитие жилищного сектора, по 120 млрд. тенге были направлены на поддержку малого и среднего бизнеса, АПК, реализацию инфраструктурных и прорывных проектов. При этом необходимо отметить, что принятое несколькими годами до этого решение о создании резервного «кошелька на черный день» – Нацио-

нального фонда – оказалось абсолютно верным⁹.

В целом следует отметить, что в период кризиса в казахстанской банковской системе не произошло ни одного банкротства, а сами банки медленно восстанавливают свою кредитную активность. Таким образом, казахстанская банковская система достаточно успешно выходит из кризиса.

При дальнейшем качественном совершенствовании в банковском деле в республике ведущая роль Национального банка Казахстана как главного финансового института будет, несомненно, возрастать. И только это способно гарантировать эффективность принятия и исполнения законодательных и нормативных положений об обеспечении кредита, регулировании страховой деятельности, росте кредитоспособности банковской системы Казахстана в целом.

THE LEGAL STATUS OF THE NATIONAL BANK OF KAZAKHSTAN AND ITS ROLE IN THE DEVELOPMENT OF THE BANKING SYSTEM.

This article analyzes the legal status and main activities of the National Bank of Kazakhstan.

J. Zhaksybek,
Research Student, Department of Legal Support for Administrative Work, International Institute of Administration, MGIMO(University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

Рынок, финансы, банки, банковские системы, центральный банк, финансовый кризис

Keywords:

market, finance, banks, banking system, central bank, financial crisis.

Литература:

¹ Ютиш В.М., Таджияков Б.Ш., Назаров В.К. Банки Казахстана на рубеже веков: Монография. Алматы, 2007. С. 69.

² http://elibrary.finec.ru/materials_files/refer/A7305_b.pdf

³ <http://uchebnik.kz/bankovskoe-delo/13-bankovskaya-sistema-i-bankovskoe-zakonodatelstvo-respubliki-kazahstan/>

⁴ <http://www.nationalbank.kz/?docid=41>

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Информация о Национальном Банке Республики Казахстан // <http://www.nationalbank.kz>.

⁸ <http://lyakhov.kz/iguide/03/iab0302.shtml>

⁹ Марченко Г.А. Банковская система Казахстана: уроки кризиса // Деньги и кредит. 2010. № 4.