

РАЗВИТИЕ И УКРЕПЛЕНИЕ ДЕЛОВЫХ И ДРУЖЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РЕСПУБЛИКОЙ КАЗАХСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

Для Казахстана с момента обретения независимости одним из важных направлений в развитии стало формирование стабильной финансовой системы в условиях рыночной экономики и постепенной интеграции в мировую экономику.

Стратегическим шагом в этом направлении явилось поэтапное реформирование финансового сектора республики.

Состояние развития финансового сектора оказывает значительное влияние на уровень экономического роста страны.

Одним из долгосрочных приоритетов Стратегии развития Казахстана до 2030 года является экономический рост, базирующийся на развитой рыночной экономике с высоким уровнем иностранных инвестиций.

Если вернуться на десять лет назад, когда страна находилась на начальном этапе определения приоритетов в развитии финансовых отношений, необходимо было проведение соответствующих мероприятий в целях создания предпосылок для становления и развития устойчивой и надежной финансовой системы.

Важную роль в реформировании финансовой системы республики сыграло проведение сложных комплексных мероприятий по совершенствованию всех секторов финансового рынка (включая реализацию соответствующих программных документов по развитию рынка ценных бумаг, страхования, накопительной пенсионной системы, Концепции развития финансового сектора до 2007 года и т.п.).

За эти годы финансовый сектор Казахстана достиг значительных результатов в своем развитии, что способствовало укреплению его стабильности, поддержанию к нему доверия населения, повышению уровня устойчивости финансовых организаций.

Регулирование и надзор финансового рынка и финансовых организаций осуществлялись с учетом интересов государственной политики в этой сфере, современного развития экономики страны и условий международного сотрудничества.

Если обратиться к истории создания уполномоченного органа финансового надзора, то составной частью политики государства в сфере регулирования финансового рынка в свое время было решение о создании новой системы государственного регулирования деятельности финансовых институтов, предусматривающей, с учетом положительных тенденций мировой практики, объединение всех надзорных и регуляторных функций в рамках одного специализированного органа.

Как показала практика, множественность государственных органов регулирования и надзора на финансовом рынке имеет целый ряд недостатков. В результате процесса интеграции финансовых продуктов традиционные границы полномочий разных регулирующих органов стираются, снижается эффективность их правоприменительных полномочий, соответственно снижается эффективность системы регулирования и надзора на финансовом рынке в целом.

Кроме того, при существовании нескольких органов, осуществляющих регулирование и надзор на финансовом рынке, усложняется проведение на этом рынке единой государственной политики. Проблемой существования нескольких органов на финансовых рынках является частичное дублирование областей их компетенции, обременяющее чрезмерной административной нагрузкой для объектов регулирования, которые часто должны одновременно взаимодействовать с различными регулирующими органами. Целесообразность создания единого органа продиктована также тем, что ведомства, регулирующие финансовые институты, трактуют нормативную правовую базу по-своему.

Единый регулирующий орган финансового рынка должен выполнять координирующие функции за действиями всех финансовых институтов.

Международная практика допускает возможность регулирования финансового рынка единым органом надзора. Такой подход предусмотрен некоторыми директивами ЕС.

Так, в соответствии с Директивой ЕС №87 от 16 декабря 2002 года о дополнительном контроле кредитных институтов, страховых предприятий и инвестиционных фирм в финансовых конгломератах, финансовые конгломераты определяются как крупные финансовые группы, осуществляющие услуги на финансовом рынке. Директива ввела критерии определения финансовых конгломератов и меры по контролю их деятельности с целью обеспечения здоровой конкуренции на рынке финансовых услуг.

Финансовый конгломерат является наиболее подходящим названием для применения к любой группе организаций, вовлеченных в банковскую или связанные с ней виды деятельности. По сути, финансовый конгломерат должен определять группу организаций, вовлеченных в различные виды финансовой деятельности, которые в соответствии с действующим законодательством традиционно осуществляются обособленно. В 1993 году объединенные комитеты Базельского комитета, Технического комитета международной организации комиссий по ценным бумагам, Международной ассоциации органов страхового надзора изучили большое количество вопросов надзора финансовых групп. В рамках указанной работы названные организации определили термин «финансовый конгломерат» как группу организаций под общим контролем, чья исключительная деятельность заключается в предоставлении значительных услуг на банковском, страховом рынках, рынке ценных бумаг.

Директива ЕС №6 от 28 января 2003 года об инсайдерских сделках и манипулировании на рынке (о рыночных злоупотреблениях) содержит нормы, в которых поручается странам – членам ЕС передать все надзорные права «одному регулируемому органу», который будет бороться с нарушениями на рынке. В соответствии с Директивой каждое государство – член ЕС должно создать единый регулирующий орган, в компетенции которого было бы единое централизованное государственное регулирование недобросовестной рыночной практики.

Данная структура (единый подход) находит все больше сторонников на основании возможностей эффективной реализации следующих механизмов регулирования и надзора:

- надзор за финансовыми конгломератами на консолидированной основе;
- мониторинг операций всей финансовой системы;
- быстрое реагирование (эффективность, гибкость) на изменение состояния финансовых организаций и ситуации на финансовом рынке;
- развитие и осуществление единого подхода регулирования и надзора за всей финансовой системой, снижение регуляторного арбитража в условиях увеличивающейся конвергенции финансовых услуг;
- защита прав и интересов инвесторов;
- снижение рисков отдельных секторов и финансового рынка в целом;

– максимизация масштабов и экономии, содействие эффективному использованию ресурсов.

По пути создания единого органа, регулирующего весь финансовый рынок, пошли Великобритания, Япония, Корея, Исландия, Германия, Люксембург, Австралия, Венгрия, Франция, Латвия, а также Казахстан и др. Согласно исследованию, проведенному Всемирным банком в июле 2003 года, на конец 2002 года по крайней мере 46 стран применяют так называемую модель единого регулятора.

В этой связи в Казахстане начала формироваться новая система государственного регулирования деятельности финансовых институтов. Постепенно была достигнута концентрация всех регулятивных и надзорных функций в Национальном Банке. Национальному Банку были последовательно переданы функции и полномочия по регулированию страхового рынка Департамента страхового надзора Министерства финансов Республики Казахстан (1998 год), рынка ценных бумаг Национальной комиссии по ценным бумагам (2001 год), деятельности накопительных пенсионных фондов Комитета по регулированию деятельности накопительных пенсионных фондов Министерства труда и социальной защиты населения (2002 год).

Главная цель реформ государственного регулирования финансового рынка – создание эффективной и независимой системы консолидированного надзора в целях повышения уровня защиты интересов потребителей финансовых услуг и развития стабильной инфраструктуры отечественного финансового рынка.

К 2004 году Национальный Банк республики занимал ключевую позицию в регулировании финансового рынка страны. Такая концентрация регуляторных и надзорных функций в Национальном Банке была промежуточным шагом к выделению самостоятельного органа, обладающего такими полномочиями.

Качественным моментом развития финансового сектора страны явилось создание с 1 января 2004 года Агентства Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций с выделением соответствующих функций из компетенции Национального Банка. Как показывает мировая практика, такая форма надзора и контроля финансового рынка является наиболее эффективной для развития финансового сектора.

Начиная с 2004 года в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственном регулировании и надзоре финансового рынка и финансовых организаций» все функции регулирования и надзора финансового рынка были переданы вновь созданному Агентству Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций.

Законом определены три цели:

- 1) обеспечение финансовой стабильности финансового рынка и финансовых организаций и поддержание доверия к финансовой системе в целом;
- 2) обеспечение надлежащего уровня защиты интересов потребителей финансовых услуг;



3) создание равноправных условий для деятельности финансовых организаций, направленных на поддержание добросовестной конкуренции на финансовом рынке.

Задачами государственного регулирования и надзора финансового рынка и финансовых организаций являются:

- 1) установление стандартов деятельности финансовых организаций, создание стимулов для улучшения корпоративного управления финансовых организаций;
- 2) мониторинг финансового рынка и финансовых организаций в целях сохранения устойчивости финансовой системы;
- 3) сосредоточение ресурсов надзора на областях финансового рынка, наиболее подверженных рискам, с целью поддержания финансовой стабильности;
- 4) стимулирование внедрения современных технологий, обеспечение полноты и доступности информации для потребителей о деятельности финансовых организаций и оказываемых ими финансовых услугах.

Одним из весомых факторов положительно воздействия на финансовый рынок посредством его регулирования и надзора на единой основе является усиление тенденций в мировой практике в сторону консолидации финансовых услуг в рамках отдельных финансовых организаций или финансовых групп.

В соответствии с международными стандартами указанное обстоятельство предусматривает необходимым внедрение и проведение эффективного консолидированного надзора путем создания единого надзорного органа, уполномоченного на регулирование и надзор за всеми субъектами финансового рынка, оказывающими финансовые услуги.

Данный подход полностью соответствует задаче создания условий для перетока капитала, поскольку его реализация позволяет устранить излишние межсекторальные барьеры.

В этой связи к преимуществам единой системы надзора также можно отнести:

- 1) создание реальных условий для повышения уровня надзора за финансовыми организациями, в том числе на консолидированной основе, и защиты законных интересов потребителей финансовых услуг, использования современных технологий регулирования финансового рынка на основе лучшего международного опыта;
- 2) обеспечение оперативности в принятии решений по вопросам, касающимся финансовой безопасности страны, создания единой инфраструктуры финансового рынка, упрощения лицензионных и иных процедур регулирования для профессиональных участников этого рынка, стабильности и комплексности в политике государственного регулирования финансового рынка;
- 3) унификация законодательства, в том числе процедур регулирования и надзора;

4) эффективность внедрения системы управления рисками, включая системные.

За свою почти четырехлетнюю деятельность Агентство использовало опыт, накопленный в республике по оптимальному регулированию сегментов финансового рынка и надзора за отдельными видами финансовых организаций, в максимальной степени учитывая интересы государства, инвесторов и профессиональных участников финансового рынка и существующие общеэкономические проблемы.

В рамках возложенных на Агентство задач основной функцией Агентства является осуществление государственного регулирования и надзора, в том числе на консолидированной основе, за банковской, страховой деятельностью, деятельностью накопительных пенсионных фондов, инвестиционных фондов, а также за рынком ценных бумаг.

По состоянию на 1 сентября 2007 года на финансовом рынке республики функционируют 33 банка, 41 страховая (перестраховочная) организация, 14 страховых брокеров, 39 актуариев, 99 брокеров-дилеров, 17 регистраторов, 10 банков-кастодианов, 11 организаций, осуществляющих инвестиционное управление пенсионными активами (ОИУПА), 54 управляющих инвестиционным портфелем и 2 трансферагента, 14 накопительных пенсионных фондов, 10 ипотечных организаций.

Доминирующую роль в развитии финансового сектора республики продолжает играть банковский сектор.

Последние годы характеризуются расширением присутствия казахстанских банков на зарубежных, прежде всего в странах СНГ, рынках. За пределами республики действует 21 представительство банков-резидентов.

В течение восьми месяцев 2007 года продолжилась тенденция роста количественных и качественных показателей финансового сектора. Динамика совокупных активов банков имеет высокие темпы роста. Так, совокупные активы банков за январь-август 2007 года увеличились на 2678,9 млрд. тенге (30,2%) и составили на 1 сентября текущего года 11 550,9 млрд. тенге.

В целом за последние три-четыре года в развитии финансового сектора произошло немало изменений.

В целях дальнейшего развития *банковского сектора* были проведены следующие мероприятия.

В целях стимулирования малого бизнеса и микробизнеса к выходу из тени в рамках развития кредитных учреждений была построена трехуровневая система кредитования, состоящая из банков, организаций, осуществляющих отдельные виды банковских услуг, и микрокредитных организаций, приняты необходимые законодательные акты, регламентирующие их деятельность.

Исключены из лицензируемых видов деятельности операции, осуществляемые микрокредитными организациями, что дало положительный импульс развитию микрокредитования.

Для повышения уровня конкуренции на рынке банковских услуг проведены мероприятия по либерализации системы регулирования небанков-



ких организаций, которые в целом предусматривают вопросы снижения чрезмерного государственного влияния на их деятельность, в том числе в части лицензирования. Отменены процедуры выдачи предварительного согласия Агентством (с условием обязательного информирования) на открытие филиалов банков, представительств банков-резидентов, представительств банков-нерезидентов, что является упрощением процедур их открытия.

Разработан и введен в действие Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам лицензирования и консолидированного надзора». Данным законом введено регулирование «банковских конгломератов» для ограничения рисков, которые могут повлиять на банк и связанных с ним других участников конгломерата, усилены требования к приобретению статуса крупного участника банка и банковского холдинга, в том числе к прозрачности структуры собственности крупного участника и банковского холдинга, ограничена инвестиционная деятельность банка и банковского холдинга, приняты подзаконные нормативные правовые акты, необходимые для реализации положений Закона о консолидированном надзоре. Эти меры способствуют обеспечению стабильности банковского сектора и финансовой системы Казахстана в целом.

В целях повышения прозрачности деятельности банковской системы разработан и предложен банкам на подписание Меморандум о сотрудничестве и взаимодействии по вопросу повышения прозрачности деятельности банка, который предусматривает раскрытие банками информации о реальных собственниках банка, о перечне контролируемых банком организаций, об аффилированных лицах банка и совершаемых с ними сделках, о стратегии развития бизнеса банка на ближайшие пять лет. В настоящее время Меморандум подписан 17 банками второго уровня.

Это способствует увеличению уровня прозрачности и публичности структуры собственников банков второго уровня и является важным аспектом в повышении уровня стабильности финансового сектора.

В целях содействия созданию сильной финансовой инфраструктуры и увеличению доверия к национальной финансовой системе разработана и утверждена Агентством в конце 2004 года Схема оперативных действий при нарастании системных рисков на финансовом рынке.

С учетом стандартов Европейского союза и дальнейшего внедрения международных стандартов надзора Базельского комитета по банковскому надзору, Международной ассоциации органов страхового надзора, Международной организации комиссий по ценным бумагам приняты нормативные правовые акты, в том числе в части пруденциального регулирования деятельности финансовых организаций, системы управления рисками в данных организациях, консолидированного надзора.

Для решения вопросов повышения уровня банковского обслуживания, доверия населения к банкам и другим финансовым организациям, создания гарантий по защите интересов заемщиков и банков, снижения рисков на рынке кредитных услуг в соответствии с принятым в 2004 году Законом Республики Казахстан «О кредитных бюро и формировании кредитных историй в Республике Казахстан» создано и функционирует первое в республике кредитное бюро. Таким образом, в определенной мере решены проблемы большей прозрачности и надежности рынка кредитных услуг, уменьшения расходов заемщиков кредитных организаций, связанных со сбором информации при получении кредита.

Повышение уровня защиты интересов вкладчиков стало возможным благодаря более эффективному функционированию системы гарантирования депозитов в банках второго уровня. В этих целях в 2006 году принят Закон Республики Казахстан «Об обязательном гарантировании депозитов в банках второго уровня Республики Казахстан», который определяет безусловные гарантии по возврату депозитов физическим лицам, являющимся вкладчиками принудительно ликвидируемого банка. Увеличен минимальный размер гарантийного возмещения в соответствии с рекомендациями Международного валютного фонда (МВФ).

Вместе с тем многие мероприятия были направлены также на совершенствование системы управления рисками в банках второго уровня, особенно с учетом расширения внешней экспансии, внешнего заимствования банков и увеличения объемов кредитования, связанного с недвижимостью. Одновременно с этим осуществлены меры по совершенствованию пруденциального регулирования банков с учетом международной практики, совершенствованию системы жилищных строительных сбережений и ипотечного кредитования.

В области *страхового сектора* были приняты меры по совершенствованию национального страхового законодательства с учетом современных тенденций международного страхового рынка, системы дистанционного надзора и анализа деятельности профессиональных участников страхового рынка. Разработан и принят Закон Республики Казахстан «О взаимном страховании». Продолжается работа по совершенствованию обязательных видов страхования и системы инвестирования активов страховых организаций. В области развития страхового рынка страны введен ряд обязательных видов страхования, созданы фонд гарантирования страховых выплат, государственная аннуитетная компания, государственная корпорация по страхованию экспортно-импортных кредитов, расширена возможность иностранного присутствия на отечественном страховом рынке. В настоящее время в системе гарантирования страховых выплат участвуют 32 страховые (перестраховочные) организации.



В целях развития *рынка ценных бумаг* и расширения возможностей инвестирования принята Программа развития рынка ценных бумаг Республики Казахстан на 2005–2007 годы, предусматривающая совершенствование механизмов привлечения сбережений населения (непрофессиональных инвесторов) через коллективные формы инвестирования.

Также с учетом данной программы уделено особое внимание совершенствованию правовой основы фондового рынка, в том числе развитию внутренних институциональных инвесторов, совершенствованию механизма защиты прав и интересов инвесторов, созданию стимулов для улучшения корпоративного управления, а также развитию и совершенствованию технической инфраструктуры рынка ценных бумаг.

Приняты в новой редакции Закон Республики Казахстан «О рынке ценных бумаг», Закон Республики Казахстан «Об акционерных обществах». Принятие нормативной базы обеспечило расширение возможностей инвестирования в финансовые инструменты, появились новые финансовые инструменты.

В целях повышения доступности и качества *пенсионных услуг* для всего населения Казахстана, защиты прав вкладчиков и получателей, увеличения спектра финансовых инструментов для инвестирования пенсионных активов была разработана Программа развития накопительной пенсионной системы на 2005–2007 годы.

С учетом данной программы были проведены мероприятия, основные из которых были направлены на расширение перечня финансовых инструментов для инвестирования пенсионных активов, обеспечение уровня доходности пенсионных активов накопительных пенсионных фондов, оптимизацию проведения пенсионных платежей, усовершенствование системы управления рисками, в частности обеспечение безопасности функционирования автоматизированной системы управления рисками.

Агентство предпринимает комплекс мер по активизации международного сотрудничества, включающие вопросы расширения правовой основы сотрудничества с органами надзора других стран и создания договорной базы по эффективному обмену надзорной и иной информацией на долгосрочной перспективе.

В целях установления двустороннего сотрудничества и заключения соответствующих международных договоров между органами финансового надзора Агентством подготовлены и направлены предложения по этому вопросу в адрес соответствующих регуляторов финансового рынка нескольких десятков стран.

В частности, Агентством разработан базовый проект Типового меморандума о взаимопонимании между ним и органами финансового надзора других стран, который предложен вниманию более 30 надзорных органов, с которыми Агентство имеет намерение установить официальные связи. При опре-

делении их перечня приняты во внимание: взаимное присутствие финансовых организаций сторон на их финансовых рынках, учет перспектив вхождения на рынки других стран финансовых организаций Республики Казахстан (согласно анализу их данных) и стратегические приоритеты международного сотрудничества страны в целом.

В конце 2006 года руководство Агентства приняло стратегическое решение по разработке и внедрению системы менеджмента качества, соответствующей требованиям международного стандарта ИСО 9001:2000.

Работы по системе менеджмента качества начались с диагностики системы менеджмента и определения объема документации. В рамках выполнения работы по данному направлению были разработаны с привлечением консультантов 34 процедуры, описывающие все процессы Агентства. В феврале 2007 года Агентству был присвоен сертификат о соответствии системы менеджмента качества ИСО 9001:2000.

Развитие и углубление рыночных преобразований в стране расширили значимость и сферу действия финансового рынка как основного рыночного механизма, обеспечивающего эффективное перераспределение потоков капитала в соответствии с предложением и спросом отраслей и субъектов экономики.

Имеющиеся отдельные проблемы, а также появление дополнительных рисков в финансовом секторе будут решаться в рамках новых инициатив Правительства, Национального Банка и Агентства и обусловили необходимость разработки и утверждения Концепции развития финансового сектора на среднесрочный период до 2012 года. Данная концепция определяет основные приоритеты развития финансового сектора, а также направления и подходы к государственному регулированию отдельных его секторов. В этом направлении важным аспектом является необходимость повышения конкурентоспособности финансовых организаций и финансового сектора Казахстана посредством формирования условий функционирования финансовой системы, удовлетворяющей потребностям реального сектора экономики в финансовых ресурсах и предоставляющей качественные услуги в условиях свободной конкуренции.

Таким образом, осуществление необходимых мероприятий в рамках реализации новой Концепции развития финансового сектора позволит значительно повысить уровень развития отечественного финансового сектора, тем самым его конкурентоспособность, что в свою очередь позитивно скажется на развитии экономики республики в целом. Также хотелось бы отметить, что основой эффективного развития финансового рынка является качественное государственное регулирование, обеспечивающее функционирование финансовых организаций по разумным правилам в условиях экономического роста.