

**УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**О Концепции развития финансового сектора Республики Казахстан
в посткризисный период**

В целях определения основных направлений развития финансового сектора Республики Казахстан в посткризисный период **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Одобрить прилагаемую **Концепцию** развития финансового сектора Республики Казахстан в посткризисный период (далее - Концепция).

2. Правительству Республики Казахстан, Национальному Банку Республики Казахстан, Агентству Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций и Агентству Республики Казахстан по регулированию деятельности регионального финансового центра города Алматы руководствоваться в своей работе настоящей Концепцией.

3. Правительству Республики Казахстан привести свои решения в соответствие с настоящим Указом.

4. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

**Президент
Республики Казахстан**

Н. НАЗАРБАЕВ

Астана, Акорда, 1 февраля 2010 года

№ 923

Одобрена
Указом Президента Республики Казахстан
от 1 февраля 2010 года № 923

**КОНЦЕПЦИЯ
развития финансового сектора Республики Казахстан в посткризисный период**

Введение

Глобальный финансово-экономический кризис продемонстрировал недостатки существующих моделей финансовых отношений, как в общемировом масштабе, так и на национальном уровне. Слабые стороны были выявлены в структуре государственного регулирования и в деятельности самих финансовых институтов.

Проблемы финансовых институтов проявились в несовершенстве и несоответствии систем управления рисками современным тенденциям и уровню принимаемых рисков (как по степени, так и по качеству рисков), низком уровне корпоративного управления, недостаточной прозрачности и, как следствие, неэффективности бизнес-моделей, оказавшихся чувствительными к негативным тенденциям.

Одной из отличительных черт посткризисного периода является необходимость устранения выявленных проблем финансового сектора, исправления допущенных ошибок и обеспечения стабильного диверсифицированного роста. Необходимо продолжить работу по созданию современной, устойчивой и конкурентоспособной финансовой системы суверенного Казахстана.

Будет продолжена работа по реализации **Концепции** развития финансового сектора Республики Казахстан на 2007 - 2011 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 декабря 2006 года № 1284, которая не исчерпала своего потенциала, хотя и требует доработки и усовершенствования с учетом складывающихся реалий, а также **Плана** развития регионального финансового центра города Алматы до 2015 года, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 января 2009 года № 90.

Основные цели и задачи

Основной целью настоящей Концепции является развитие финансового сектора в посткризисный период в части перехода на качественно новый уровень управления и регулирования путем:

- 1) повышения устойчивости финансового сектора;
- 2) создания условий по недопущению недостатков, факторов нестабильности и явлений, обнаруженных в ходе текущего финансово-экономического кризиса;

3) стимулирования инвестиционной активности в посткризисный период как инструмента реализации макроэкономических решений;

4) укрепления доверия к финансовому сектору страны как со стороны инвесторов, так и со стороны потребителей финансовых услуг.

Усилия государства в мобилизации финансовых ресурсов в первую очередь будут ориентированы на внутренних инвесторов. Внутренние ресурсы экономики сохраняют свой потенциал, и необходимо ускоренное внедрение инструментов по быстрому и масштабному привлечению внутренних сбережений, в том числе обращающихся в теневом секторе. Вместе с тем ограниченность ресурсов в условиях относительно малой экономики Казахстана определяет высокую значимость в процессе финансирования программы индустриализации средств и ресурсов иностранных инвесторов.

Для этого будут реализованы задачи по укреплению системы надзора и регулирования для повышения способностей государства на ранних этапах выявлять, предотвращать и преодолевать системные риски и их проявления, по определению роли государства в вопросах мобилизации финансовых ресурсов, по обеспечению прозрачности деятельности, осуществляемой финансовыми организациями. Также будут совершенствоваться процедуры по обеспечению защиты инвесторов и потребителей финансовых услуг. Дальнейшее развитие получают корпоративное управление и риск-менеджмент финансовых организаций.

Первоочередными задачами в посткризисном развитии финансового сектора Казахстана станут использование института государственно-частного партнерства в качестве основного механизма финансирования развития экономики страны, а также использование принципа контрцикличности как основного принципа регулирования и надзора финансового сектора.

В настоящей Концепции вопросы развития всей финансовой системы Казахстана, включая налоговые и бюджетные отношения, рассматриваются только в контексте развития финансового сектора. Перенос акцентов на финансовый сектор и финансовые институты оправдан в условиях, когда концептуальные документы налогово-бюджетных отношений (Налоговый и Бюджетный кодексы) введены в действие относительно недавно, и сложно оценивать их экономический эффект.

Раздел 1. Определение роли государства в вопросах мобилизации финансовых ресурсов

1.1. Роль государства в посткризисном периоде

Экономический опыт многих стран подтверждает преимущество мер государственного регулирования экономики, соединенных с целенаправленным применением рыночных механизмов конкуренции и частной предпринимательской инициативы. В этой связи роль государственного планирования на консолидированной основе и стимулирования экономики будет повышена. В то же время базовые принципы свободного рынка, такие, как конкуренция, неприкосновенность частной собственности и поощрение деловой инициативы, останутся незыблемыми, а эффективная деятельность частного сектора будет стимулироваться. Приоритетным направлением станет восстановление доверия к финансовому сектору республики для решения задачи по мобилизации внутренних ресурсов. При этом будет активизирована работа по расширению спектра предоставляемых финансовых услуг.

Введение накопительной пенсионной системы стало первым шагом государства по сокращению обязательств государства в социальной сфере и созданию особого класса институциональных инвесторов.

Логическим продолжением реформы всей системы социального обеспечения является дальнейший переход от принципов полной государственной поддержки различных групп населения (инвалидов, иждивенцев, безработных и так далее) и медицинского обеспечения к смешанной системе социального обеспечения не только за счет средств государства и работодателя, но также и самого работника. Будет рассмотрен вопрос введения обязательных профессиональных взносов работодателей на вредных и опасных видах производств.

В рамках дальнейшего совершенствования систем накопительного пенсионного, социального и медицинского обеспечения (страхования) будет предложена новая концепция системы социального обеспечения с более широким использованием рыночных принципов и возможностей накопительных пенсионных фондов и страховых организаций. В рамках этой работы усилия будут направлены не только на повышение социальной защищенности граждан, но и на укрепление возможностей институциональных инвесторов, способных обеспечить долгосрочное финансирование экономики страны.

1.2. Направления деятельности государства по мобилизации финансовых ресурсов в посткризисный период

Негативный опыт зависимости финансового сектора Казахстана от внешних заимствований определяет приоритетным направлением активизацию работы по привлечению внутренних источников финансирования. При этом накопленный опыт работы по мобилизации финансовых ресурсов внутри страны требует совершенствования по следующим направлениям.

Привлечение средств институциональных инвесторов. Продолжится работа по повышению эффективности взаимодействия между государственными органами и предпринимателями, в первую очередь, на основе государственно-частного партнерства.

Создание объектов инфраструктурного комплекса станет одним из основных приоритетов экономического развития Казахстана. Использование механизмов государственно-частного партнерства должно стать основной составляющей процесса модернизации стратегически важных отраслей экономики. Данный вид партнерства позволит реализовать и развивать потенциал частнопредпринимательской инициативы и привлечь средства институциональных инвесторов, с одной стороны, и сохранить функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой.

Будут созданы условия для эффективного привлечения внутренних и внешних ресурсов в качестве источников финансирования инвестиционных проектов. Реализация инвестиционного проекта предусматривает наличие крупного инвестора, который будет нести основные производственные риски по данному проекту. Частично финансирование инвестиционного проекта будет осуществляться за счет выпуска долговых ценных бумаг под государственную гарантию или поручительство внешним и внутренним институциональным инвесторам, предоставляющим ресурсы для их осуществления. Также будут выработаны меры по обеспечению надлежащего контроля и установлению ответственности за планирование и реализацию инвестиционных проектов, перераспределения рисков от государства бизнесу и разработки механизмов возмещения убытков накопительных пенсионных фондов в рамках финансирования таких проектов. При этом сохранность пенсионных накоплений, привлеченных для финансирования инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства, будет оставаться одной из основных гарантий государства.

В рамках решения задач по обеспечению эффективного государственно-частного партнерства приоритетным направлением развития станет активизация привлечения активов накопительных пенсионных фондов в реализацию инфраструктурных проектов на основе тщательного изучения предыдущего опыта.

Привлечение сбережений населения и предприятий. Депозиты населения и юридических лиц в банках второго уровня будут оставаться основным источником фондирования финансового сектора. Государством будут предприниматься меры по укреплению доверия к данному инструменту и повышению его привлекательности. Это будет достигаться путем гарантирования приемлемого с точки зрения уровня доходов возмещения по депозитам, не предоставляя полной гарантии по всем депозитам, развития инструментов страхования рыночных рисков, повышения прозрачности деятельности участников финансовых рынков и их инструментов, а также повышения финансовой грамотности населения.

Кроме того, в целях повышения инвестиционной привлекательности Казахстана будет проведено всестороннее изучение в части установления приоритета залоговых кредиторов при процедурах банкротства и внедрения института банкротства физических лиц.

Налогообложение доходов, получаемых от инвестирования в финансовые инструменты на отечественном рынке, должно оставаться либеральным, а также нейтральным по отношению к принятию решения о вложении в различные финансовые инструменты. В этой связи будет изучен вопрос по дальнейшему совершенствованию налогообложения доходов от инвестиционной деятельности. Также будет изучен вопрос внедрения системы гарантирования накопительного страхования.

Развитие инструментов государственного заимствования. Роль Правительства как одного из эмитентов финансовых инструментов с нулевой степенью риска будет значительно повышена. Необходимо разработать стратегию управления активами и обязательствами государственного сектора в тесной взаимосвязи с задачами и мероприятиями по развитию и совершенствованию отдельных сегментов финансового рынка, включая рынок ценных бумаг и накопительную пенсионную систему. Наличие постоянного умеренного размера дефицита республиканского бюджета при поддержании безопасного уровня правительственного долга позволит обеспечить достаточный объем государственных ценных бумаг в обращении, необходимый для построения кривой доходности, правильной оценки ожиданий на краткосрочную и долгосрочную перспективы, измерения риска финансовых инструментов, определения спот-ставок и ставок будущего заимствования.

Развитие рынка государственных ценных бумаг также позволит сократить объемы трансфертов из Национального фонда, увеличить активы и инвестиционные доходы Национального фонда, а также обеспечить сберегательную составляющую, что в определенной степени компенсирует наличие дефицита в республиканском бюджете. Объемы расходов и размер дефицита должны также способствовать устранению эффекта процикличности, что требует разработки механизма изменения параметров государственного бюджета на различных стадиях экономического цикла в целях смягчения его негативных социальных последствий.

Объем краткосрочных государственных ценных бумаг Министерства финансов Республики Казахстан, обусловленный краткосрочными разрывами денежных потоков республиканского бюджета и необходимостью погашения ранее выпущенных краткосрочных обязательств, должен также учитывать спрос на надежные краткосрочные ликвидные инструменты на рынке.

Объем среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг Министерства финансов Республики Казахстан, выпускаемых в целях финансирования дефицита бюджета, должен определяться с

учетом емкости внутреннего рынка ценных бумаг, в том числе законодательно установленных требований к структуре инвестиционного портфеля участников финансового сектора.

Доходность по государственным ценным бумагам должна определяться на рынке при условии, что на первичном и вторичном рынках должны быть представлены государственные ценные бумаги Министерства финансов Республики Казахстан с краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными периодами обращения. Будут выпускаться государственные ценные бумаги с различными встроенными опционами: с опционом защиты от инфляции, с опционом защиты от изменений обменного курса, а также номинированные в иностранной валюте для привлечения сбережений населения.

Развитие альтернативных источников привлечения сбережений. Будет активизирована работа по развитию альтернативных источников привлечения сбережений через такие частные институты, как фонды недвижимости (REIT), хеджевые фонды, возможность внедрения которых уже существует на законодательном уровне, в части, которая не будет препятствовать задачам создания системы адекватного регулирования рисков институциональных инвесторов.

Инвестирование в акции фондов недвижимости дает как крупному, так и мелкому инвестору возможность участвовать в профессионально управляемом портфеле и диверсифицировать свои риски, поскольку динамика акций фондов недвижимости, как правило, не следует общему направлению движения фондового рынка.

В целях развития фондов недвижимости необходимо способствовать созданию широкого круга компаний, профессионально управляющих коммерческой недвижимостью, сформировавших достаточный пул объектов для выпуска ценных бумаг и обеспечивающих стабильный доход посредством сдачи в аренду этой недвижимости.

Для диверсификации рисков внутренних инвесторов будут рассмотрены вопросы создания и развития хеджевых фондов как альтернативного способа размещения ресурсов на рынке с точки зрения инвестора.

В качестве одного из дополнительных источников привлечения ресурсов дальнейшее развитие получит исламское финансирование. Регулирование и надзор исламских финансовых организаций будет осуществляться Агентством Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций (далее - Агентство финансового надзора), а основной платформой развития рынка исламских финансовых инструментов в Казахстане станет Агентство Республики Казахстан по регулированию деятельности регионального финансового центра города Алматы.

Будет рассмотрена возможность разработки законодательной базы, регулирующей отношения, возникающие в области использования и обращения драгоценных металлов, что будет способствовать развитию биржевой торговли драгоценными металлами.

Раздел 2. Укрепление системы надзора и регулирования финансового сектора

Происходящие события подтвердили проциклический характер, свойственный финансовым системам, при котором чрезмерно высокие темпы роста кредитов, леведрежда и цен на активы усиливают базовую экономическую динамику. В то же время они одновременно способствуют нарастанию системных рисков и финансовых дисбалансов, поскольку в периоды экономического бума риски имеют свойство накапливаться и зачастую остаются недооцененными, и в последующем, в условиях спада, проявляются самым негативным образом. Ни рыночная дисциплина, ни регулирование не смогли ограничить накапливавшиеся годами риски, вызванные быстрыми инновациями и растущей долей заемных средств. Не принимались в расчет увеличивавшиеся макроэкономические дисбалансы, которые содействовали нарастанию системных рисков в финансовой системе, связанных с высокими ценами на активы и возросшей долей заемных средств.

2.1. Целостность охвата сферы финансового регулирования и эффективность регулирования

Действующая практика регулирования и надзора финансового рынка и финансовых организаций соответствует международным стандартам. Интегрированный единый надзор является наиболее перспективной схемой финансового надзора, сфокусированной на регулировании и надзоре финансового рынка и финансовых организаций, исключающей риск конфликта интересов, имеющий место при функциональных или институциональных схемах надзора.

Дальнейшее совершенствование регулирования и надзора за деятельностью финансовых организаций и функционированием финансовых рынков будет осуществляться с учетом изменения международных стандартов регулирования и надзора, с учетом особенностей функционирования и развития каждого сегмента финансового рынка.

Основываясь на уроках нынешнего кризиса, ужесточение регулирования и надзора за субъектами финансового сектора необходимо подкреплять усилением макропруденциального подхода, предполагающего систему мер, предпринимаемых в целях предотвращения системных рисков. Макропруденциальный подход должен стать важной предпосылкой и фактором усиления существующей

структуры регулирования и надзора, в которой основное внимание уделяется надежности отдельных институтов и рынков.

В настоящее время растет понимание необходимости более полного, всестороннего и эффективного регулирования. Предполагается изучить возможность расширения сферы и периметра регулирования, включая все виды деятельности, создающие риски для экономики в целом, недопущение концентрации риска за пределами периметра регулирования. При этом регулирование должно ориентироваться на виды деятельности, а не на организации.

На сегодняшний момент в Казахстане сформирована многоуровневая система финансовых институтов, позволяющая в полной степени удовлетворить потребности в финансовых услугах. Международный опыт многих стран доказывает неэффективность создания специализированных отраслевых банков, неспособность данных институтов функционировать в полноценной конкурентной среде, необходимость постоянной поддержки со стороны государства. Соответственно, создание в Казахстане специализированных отраслевых банков не предполагается.

Будет пересмотрена система функционирования института инвестиционного банкинга. Банкротства глобальных инвестиционных банков вызвали необходимость модификации подходов в регулировании их деятельности. В этой связи в отношении инвестиционного банкинга будет установлен перечень разрешенных к проведению операций, и в рамках регулирования к ним будут применены отдельные требования, установленные в отношении банков второго уровня в целях недопущения роста левереджа и системных рисков.

Кредитные товарищества, микрокредитные организации наряду с другими организациями, осуществляющими отдельные виды банковских операций, должны продолжать способствовать развитию системы финансового посредничества в стране. Однако, учитывая, что подобные организации являются поставщиками небольших по размеру, но высокорисковых кредитов, максимальный лимит обязательств на одного заемщика будет пересмотрен. В целях недопущения разрастания системного риска кредитных товариществ и микрокредитных организаций их возможности по осуществлению отдельных видов финансовых операций, включая привлечение депозитов (в любых формах), также будут законодательно пересмотрены.

Будет рассмотрена возможность законодательного регулирования ростовщической деятельности.

В целях повышения эффективности перестраховочной деятельности отечественных страховых организаций, стимулирования роста их капитализации будут введены дифференцированные лимиты собственного удержания как по отдельному договору перестрахования, так и по классу страхования в целом, при перестраховании у нерезидентов в зависимости от размера и характера страховых рисков, показателей убыточности. Также будут пересмотрены лимиты по совокупному объему перестраховочных премий, переданных перестраховочным организациям-нерезидентам по завершении финансового года.

В целях совершенствования системы формирования кредитных историй необходимо создать единую базу данных кредитных историй в форме некоммерческой организации, осуществить работу по взаимодействию кредитного бюро с государственными органами по обеспечению достоверности информации по субъектам кредитной истории, по усилению ответственности должностных лиц кредитного бюро за нарушение информационной безопасности, расширить перечень информации, предоставляемой в кредитное бюро.

Таким образом, меры регулирования будут направлены на обеспечение оптимального соотношения роста и устойчивости, что будет способствовать сбалансированному развитию финансового сектора и экономики, недопущению надувания в ней «мыльных пузырей» и предупреждению негативных эффектов «домино» в деятельности финансовых организаций. В целях обеспечения системного подхода и повышения эффективности надзорной деятельности практика регулирования и надзора за различными видами финансовых организаций будет в необходимой степени унифицирована по видам деятельности на финансовом рынке.

В целях недопущения и пресечения вывода активов казахстанских финансовых организаций в результате неправомерных действий должностных лиц финансовых организаций на законодательном уровне будут определены порядок и механизмы взаимодействия и координации правоохранительных органов с органами финансового мониторинга по мониторингу, выявлению и принятию превентивных мер в отношении совершения финансовыми организациями подозрительных операций.

Надзорным органом будут установлены дополнительные требования к финансовым организациям по обеспечению прозрачности процесса принятия решений по осуществлению зарубежных инвестиций и кредитования. Будут ограничены риски, связанные с осуществлением финансовыми организациями операций в странах с высоким уровнем правовых рисков и низким уровнем защиты прав инвесторов и кредиторов. В этой связи будет предусмотрена имущественная и уголовная ответственность в отношении должностных лиц финансовых организаций за совершение таких неправомерных операций.

Также в целях предупреждения нелегального вывода активов за рубеж будут предприняты меры по обеспечению прозрачности информации о собственнике (бенефициаре), а также о наличии обременения на активы, находящиеся (зарегистрированные) за рубежом. При этом в случае отсутствия такой информации надзорным органом будут приняты меры по обеспечению сохранности и ограничению использования (распоряжения) таких активов, в том числе путем наложения на них обременения.

2.2. Повышение конкуренции в финансовом секторе

Казахстанская финансовая система характеризуется достаточно высоким уровнем рыночной концентрации. Особенно это касается банковского и пенсионного секторов страны. Наличие подобных тенденций и последствия нынешнего кризиса для финансового сектора Казахстана еще раз подтвердили традиционную теорию, когда риски крупнейших финансовых институтов оказывают системное давление на состояние всей финансовой системы.

В этих условиях одним из ключевых приоритетов посткризисного развития будет являться стимулирование конкуренции в финансовом секторе. Это предусматривает в качестве прямой меры необходимость постепенного увеличения минимального размера капитала в первую очередь банков. Укрупнение и консолидация либо их реорганизация в другие виды финансовых институтов будут способствовать росту рыночной доли средних банков, способных по массовым продуктам оказать должную конкуренцию крупным банкам. Более того, наиболее успешным условием развития банков и банковских продуктов является их конкурентоспособность. Это также важно с позиции расширения охвата и доступа населения к максимально широкому перечню банковских услуг, особенно в регионах.

Будет уделено внимание созданию условий для расширения возможностей банков по предоставлению современных розничных финансовых услуг, прежде всего наиболее востребованных сегодня населением платежных услуг, путем формирования соответствующей межбанковской инфраструктуры. В рамках этой задачи основные усилия будут направлены на интеграцию разрозненных и слабо взаимосвязанных в настоящее время компонентов инфраструктуры розничных платежей в целях достижения повышения эффективности и технологической совместимости.

В случае необходимости будет рассмотрен вопрос по ограничению иностранного участия в финансовом секторе в размере не более 50 % от совокупного уставного капитала в отдельности по каждому сегменту финансового сектора. В целях развития добросовестной конкуренции во всех сегментах финансового рынка будет обеспечено сокращение участия государства до полного его выхода при достижении достаточного уровня конкуренции.

2.3. Внедрение принципа контрцикличности в регулировании финансовых организаций

Ключевым выводом, сделанным вследствие текущего кризиса мировым финансовым сообществом и требующим особого внимания в дальнейшем в целях модернизации системы регулирования и недопущения подобных кризисов, является сведение к минимуму процикличности в регулировании финансовых организаций.

В этой связи одним из ключевых направлений деятельности по регулированию финансового сектора является дальнейший переход на принципы контрциклического регулирования и надзора, в том числе посредством формирования провизий, увеличения собственного капитала, резервов и ликвидности в период активного роста экономики и использования накопленного потенциала в период спада.

Требования к достаточности собственного капитала предполагается повысить по мере улучшения ситуации в экономике и появления первых признаков подъема. Подходы к оценке достаточности собственного капитала будут усовершенствованы не только количественно, но и качественно, что предполагает улучшение качества структуры капитала финансовых организаций.

Динамичный рост высокорискованных операций, их концентрация будут ограничены и найдут отражение в повышении требований к формированию провизий и резервов. При необходимости могут быть установлены лимиты концентрации, а также введены прямые запреты на проведение операций с повышенным уровнем риска.

В рамках оптимизации процедуры оценки кредитного риска и формирования адекватного уровня провизий также предполагается внедрение контрциклического подхода, при котором требования к формированию резервов под возможные потери в период экономического роста будут повышены, а в период спада - понижены. Также будет внедрено формирование резервов на случай наступления стрессовых ситуаций или шоков. Раннее признание ожидаемых потерь по обязательствам финансовых организаций, прежде чем начнется экономический спад, вносит свой вклад в создание буферов до тех пор, пока доходы остаются хорошими, снижая давление на их финансовое состояние и обеспечивая предложение финансовых продуктов в периоды рецессии.

Будут внедрены динамические резервы, которые предназначены не для замены существующих резервов, а для пополнения специальных резервов. Динамические резервы будут иметь уравнивающее влияние на сильные колебания в уровне резервов, созданные против потерь стоимости конкретного актива, а в случае условного обязательства - против потерь по возможному исполнению финансовой организацией своих обязательств. С увеличением активов и обязательств финансовых организаций одновременно должны создаваться и специальные, и динамические резервы.

Учитывая тот факт, что в период экономического подъема, сопровождающегося кредитным бумом, маржа по кредиту имеет тенденцию понижаться вследствие снижения оценочного уровня риска, связанного с предоставлением кредита, происходит накопление принимаемых банком рисков и неадекватное ценообразование. В качестве альтернативного подхода к оценке фаз развития возможно установление обратной связи между ликвидностью и капитализацией, с одной стороны, и маржой по кредиту, с другой. Это будет также воздействовать на установление оптимальной стоимости ресурсов, привлекаемых банками.

Будут приняты меры в части дестимулирования роста небалансовых обязательств. При этом на первом этапе будут усилены требования к капитализации с учетом расширенного подхода к достаточности капитала, рекомендованные международными организациями. В последующем, если эти меры не приведут к ожидаемым результатам, могут быть введены более жесткие и решительные меры вплоть до установления прямых запретов в отношении таких операций.

Предполагается усиление подходов в регулировании финансовых организаций в отношении взаимодействия с лицами, зарегистрированными в оффшорных зонах.

В целях формирования адекватного уровня ликвидности финансовых институтов будут установлены количественные показатели, ориентиры и параметры для оценки достаточности ликвидности. Банки должны быть способными исполнять обязательства в течение установленного срока (до наступления выходных) в случае потери доверия вкладчиков и оставаться устойчивыми в течение продолжительного периода напряжения на финансовом рынке. Повышение уровня ликвидности также позволит снизить влияние шоков на волатильность цен менее ликвидных активов.

В отношении финансовых организаций также будут установлены коэффициенты финансового левереджа, поскольку свойственная ему процикличность явилась одной из первопричин текущего глобального финансового кризиса и привела к значительным негативным последствиям. При этом контрцикличные коэффициенты левереджа будут устанавливаться как на индивидуальной, так и на консолидированной основе.

В целях минимизации рисков фондирования и рефинансирования, а также формирования структуры обязательств с управляемыми рисками потери ликвидности, в том числе валютной, будут установлены требования к ребалансированию структуры обязательств банков. В целях предупреждения значительных убытков, оценки устойчивости портфеля, организации и рынков будут внедряться методы иммунизации инвестиционных портфелей страховых организаций.

Будет усилен надзор за валютной ликвидностью банков в разрезе временных интервалов. Кроме того, влияние кредитного риска на риск ликвидности будет ограничиваться установлением более жестких требований к формированию провизий в отношении валютных кредитов, выданных заемщикам, не имеющим активов и постоянных доходов в иностранной валюте, а также инструментов хеджирования валютных рисков.

В рамках мер по улучшению ликвидности банков и снижению риска рефинансирования предусматривается снижение избыточного уровня внешнего заимствования, что предполагает достижение банками не более принятого в международной практике соотношения внешнего долга к совокупным обязательствам. В целях диверсификации источников формирования ликвидности будут приняты дополнительные меры по поддержанию банками оптимального соотношения выданных кредитов к депозитам.

Также принцип контрцикличности будет в дальнейшем развиваться и в отношении применения минимальных резервных требований.

Принцип контрцикличности будет применяться к структуре и качеству инвестиционного портфеля финансовых организаций.

2.4. Регулирование сложных финансовых инструментов

Сложность структуры финансовых инструментов и недооценка рисков, связанных с их выпуском и приобретением, также явились предпосылками нарастания глобальных системных рисков в мировой финансовой системе.

В этой связи необходимо регулирование выпуска и приобретения структурных продуктов, стоимость и риски которых достаточно сложно оценить. В процессе регулирования будут реализованы принципы обязательного полного или частичного несения риска оригинатором (создателем) и возможности отслеживания риска. Будет определен список разрешенных к выпуску производных финансовых инструментов, а также установлены требования к публичному предложению и раскрытию информации о производных финансовых инструментах. Будет установлен прямой запрет на использование структурных продуктов для целей капитализации и фондирования деятельности финансовых институтов. Будут внедрены механизмы, прямо ограничивающие сделки хеджирования рисков на внешних рынках. Дополнительно будут приняты меры по установлению ограничения на выпуск и приобретение финансовых инструментов, обращающихся на неорганизованных рынках. Будут разработаны механизмы минимизации сделок с производными инструментами, имеющих спекулятивный характер.

2.5. Совершенствование процедур регулирования и надзора финансового рынка и финансовых организаций

Концепция надзора будет максимально приближена к широко используемому в мировой практике подходу, основанному на оценке рисков. В регуляторную практику будут внедрены карты рисков. Предполагается дальнейшее совершенствование процедур стресс-тестинга, системы раннего реагирования и разработки планов по ограничению рисков.

Дальнейшее развитие надзора на консолидированной основе будет сосредоточено на структуре регулирования и надзора, в которой основное внимание уделяется надежности отдельных институтов банковского конгломерата и рынков для отслеживания, оценки и, по мере необходимости, принятия мер в отношении системных рисков. Регулирование и надзор за банковскими конгломератами будут усилены посредством совершенствования пруденциального регулирования и инспектирования группы, направленных на практическое выявление потенциальных рисков, которым могут быть подвержены участники банковского конгломерата. Также будет обеспечиваться развитие трансграничного надзора путем более тесного сотрудничества с надзорными органами других стран и обмена информацией с ними.

В целях повышения уровня управления рисками будут последовательно повышаться требования к внедрению и расширению применения количественных и статистических методов оценки рисков в финансовых организациях, а также по отдельным финансовым продуктам.

Предполагается, что будут установлены не только «широкие» коэффициенты, но и более специфичные показатели, такие, как соотношение стоимости кредита к стоимости залогового обеспечения. Согласно принципу контрцикличности данный коэффициент может изменяться регулятором по мере развития экономического цикла.

В целях определения соответствующей степени регулирования и надзора всех системнозначимых финансовых институтов, рынков и инструментов Национальным Банком Республики Казахстан (далее - Национальный Банк) будет разработана методика определения системности или системообразуемости с учетом широкого ряда факторов, включая их размер, леввередж, взаимосвязь с другими финансовыми организациями, рынками и инструментами, методики построения карт трансформации шоков и инструментов анализа регуляторного воздействия.

Раздел 3. Усиление механизмов защиты прав инвесторов и потребителей финансовых услуг

Необходимо определение оптимального баланса между защитой потребителей финансовых услуг и повышением устойчивости финансовых организаций. С одной стороны, эффективно функционирующий финансовый сектор является базовым условием защиты интересов пользователей финансовых услуг. С другой стороны, интересы финансовых институтов должны быть защищены только в той мере, в которой они не противоречат целевым задачам и приоритетам государственной политики.

Соответственно, будет проведена оценка существующей практики защиты интересов потребителей финансовых услуг. В частности, будет усилен правовой режим и практика защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. В рамках данного направления Агентством финансового надзора будут разработаны стандарты предоставления финансовых услуг, а также будет рассмотрена целесообразность создания альтернативного института урегулирования споров на финансовом рынке - финансового омбудсмена с одновременным наделением его полномочиями по досудебному урегулированию индивидуальных претензий потребителей финансовых услуг к финансовым организациям.

Также в целях защиты прав потребителей финансовых услуг будут установлены требования к порядку рассмотрения финансовыми организациями претензий потребителей финансовых услуг, возникающих в процессе получения услуг.

В целях дальнейшего развития рынка ценных бумаг на законодательном уровне будет усилена ответственность должностных лиц акционерных обществ путем повышения прозрачности информации о сделках, заключаемых акционерным обществом, совершенствования системы корпоративного управления акционерным обществом, раскрытия информации перед инвесторами о деятельности эмитентов ценных бумаг и лицензиатов.

Продолжится работа по контролю и пресечению манипуляционных сделок, по усилению контроля за использованием и распространением инсайдерской информации, а также совершенствованию системы управления рисками организаций, осуществляющих брокерскую и (или) дилерскую деятельность на рынке ценных бумаг, и организатора торгов.

Будет усовершенствована законодательная база, регламентирующая отношения, которые возникают между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями, и позволяющая устанавливать права потребителей финансовых услуг на приобретение услуг надлежащего качества, получение достоверной и доходчивой информации об услугах, просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определять механизм реализации этих прав и устанавливать требования к договорам с финансовыми организациями.

Для увеличения устойчивости системы гарантирования депозитов физических лиц будет внедрена более консервативная система уплаты календарных взносов банками-участниками. Банк, придерживающийся рискованной и агрессивной стратегии развития, должен платить больше, особенно в условиях повышательной фазы экономического цикла, чем другие банки-участники, которые принимают меры по минимизации своих рисков.

На страховом рынке необходимо рассмотреть возможность расширения спектра классов (видов) страхования, вовлеченных в систему гарантирования страховых выплат.

В целях повышения финансовой грамотности и инвестиционной культуры населения будет продолжена работа по проведению широкой разъяснительной работы.

Будут внедрены жесткие ограничения деятельности финансовых институтов, их сотрудников, аффилированных лиц, а также должностных лиц, взаимодействовавших с ними казахстанских финансовых организаций (включая полный запрет на деятельность в Казахстане), если их деятельность в установленном законом порядке признана неправомерной и привела к существенному ущербу для финансового состояния и репутации финансовых организаций Казахстана (в первую очередь, за счет создания схем по выводу за рубеж активов казахстанских финансовых организаций).

В связи с этим будут сформированы «черные списки» финансовых институтов, их акционеров, а также должностных лиц, участвовавших в создании подобных схем, и, соответственно, их деятельность в Казахстане будет законодательно ограничена либо запрещена. При этом будет допущена возможность освобождения от таких ограничений в случае возвращения выведенных активов в Казахстан.

Кроме того, будет рассмотрена возможность формирования на основании четко определенных критериев «черного списка» эмитентов, их акционеров, а также должностных лиц, действия (бездействие) которых привели к дефолту.

Раздел 4. Повышение качества корпоративного управления и прозрачности деятельности финансовых организаций

4.1. Совершенствование системы риск-менеджмента, внутреннего контроля и корпоративного управления

С учетом общемировых рекомендаций будут существенно пересмотрены концепция и подходы к построению эффективной системы внутреннего контроля и риск-менеджмента в финансовых организациях. Одновременно будут усовершенствованы подходы и процедуры надзорного органа к оценке качества и эффективности этих систем управления рисками и корпоративного управления, применяемых финансовыми организациями, в том числе путем установления дополнительных требований по самооценке систем управления рисками и внутреннего контроля.

В целях усиления риск-менеджмента и улучшения корпоративного управления в финансовых организациях будут подвергнуты пересмотру вопросы:

- 1) четкого распределения обязанностей, полномочий и ответственности менеджмента финансовых организаций;
- 2) налаживания механизма оперативного взаимодействия между подразделениями финансовой организации;
- 3) обеспечения более эффективного порядка принятия решений при осуществлении деятельности;
- 4) установления более «прикладных» требований в части определения допустимых лимитов на риски, связанные с осуществлением деятельности на финансовом рынке;
- 5) усовершенствования процедур применения финансовой организацией стресс-тестинга и планирования экономического капитала.

Также в рамках системы управления рисками и внутреннего контроля будут усовершенствованы процедуры предотвращения легализации (отмывания) доходов, полученных незаконным путем, а также политики вознаграждения и материального стимулирования в финансовых организациях.

Необходимо усовершенствовать типовой кодекс профессиональной этики работников финансовых организаций с принятием его каждой финансовой организацией. Данный кодекс должен регулировать проблемные вопросы, которые могут возникнуть при наличии конфликта интересов между финансовой организацией, ее клиентами и акционерами.

Качество и эффективность системы управления рисками и корпоративного управления будут основаны на недопущении агрессивной политики или проявлений спекулятивной практики со стороны финансовых организаций, а также на ответственности и профессионализме руководителей и работников подразделений риск-менеджмента, равно как и органов управления финансовых организаций.

Необходимо ужесточение требований к членам совета директоров финансовых организаций в части обеспечения высокого уровня их профессиональности, привлечения независимых узких специалистов для регулярной оценки деятельности компаний, создания комитетов, подотчетных совету директоров, в целях соблюдения законодательства, назначения вознаграждения руководящему составу организаций. Кроме того, будет рассмотрена целесообразность увеличения доли независимых членов совета директоров. В целях

повышения ответственности за каждым независимым членом совета директоров будут закреплены четкие сферы ответственности и руководство соответствующими комитетами, подотчетными совету директоров. Предполагается расширение законодательных требований к порядку избрания независимых директоров, установление ограничения в части одновременного исполнения функций независимого директора в нескольких организациях, а также внедрение практики по предоставлению права Агентству финансового надзора номинировать независимых директоров либо предоставлять несколько кандидатур для их выбора, исходя из специфики соответствующей финансовой организации и государственного интереса.

В области оценочной деятельности будут повышены требования к качеству оценки финансовых и реальных активов и ее независимости с целью соблюдения взаимных интересов как их владельцев-заемщиков, так и финансовых институтов - инвесторов/кредиторов. Законодательно будет закреплена ответственность профессиональных оценщиков. Необходимо внедрение международных стандартов оценочной деятельности и создание эффективной системы регулирования и контроля за их соблюдением.

Требуется усилить контроль за внедрением и соблюдением международных стандартов аудита аудиторскими организациями и повышением квалификации аудиторов. Также будут ужесточены требования к казахстанским аудиторским компаниям, осуществляющим аудит финансовых организаций, в части уровня квалификации сотрудников, а также уровня компетентности привлекаемых независимых экспертов.

4.2. Обеспечение прозрачности деятельности финансовых организаций и раскрытие информации об их финансовом положении

В целях повышения прозрачности финансовых институтов будут приняты меры по распространению информации о результатах стресс-тестирования в финансовых институтах, планового комплекса мероприятий на случай возникновения системных шоков, стратегии инвестирования и структуры портфеля (в отношении пенсионных фондов), системы выплат бонусов управляющему менеджменту организаций.

Также будет рассмотрен вопрос расширения спектра информации, предоставляемой в Депозитарий финансовой отчетности.

В отношении бонусной системы руководителей финансовых организаций будет введен режим регулирования, гарантирующего большую прозрачность и возможность влияния для акционеров, в том числе детализированное изложение индивидуальных вознаграждений. Будет раскрываться информация о «реальном и существенном» дополнительном вознаграждении, выплаченном руководителю за отдельные услуги, о количестве переданных руководителю акций, а также о предложенных опционах.

Политика вознаграждения руководителей финансовых организаций будет увязана со стратегическими целями компании и показателями эффективности ее работы, а также показателями ее финансовой устойчивости. Политика материального поощрения должна стимулировать руководителей финансовых организаций к обеспечению прибыли, исходя из долгосрочных целей, а не к получению прибыли в краткосрочном периоде. Поэтому ключевым ориентиром будет являться бизнес-стратегия финансовой организации и ее устойчивость к рискам. Выплаты не могут осуществляться в краткосрочном периоде, если риски имеют высокую степень вероятности проявиться в долгосрочном периоде. Соответственно, выплаты могут иметь отсроченный характер.

Для повышения качества менеджмента и усиления фидуциарной (персональной) ответственности должностных лиц акционерных обществ на законодательном уровне будут ужесточены требования к руководящим работникам и крупным акционерам финансовых организаций, в том числе в части усовершенствования критериев определения безупречной деловой репутации. Готовность нести ответственность, вплоть до уголовной, должна балансироваться достойным вознаграждением и правами. В случае преднамеренного доведения финансовой организации до банкротства ее руководителем необходимо рассмотреть возможность введения в отношении данного лица пожизненного запрета на занятие руководящей должности в любых финансовых организациях и на участие в деятельности финансовой организации в качестве акционера.

Будет уточнено определение понятия «аффилированные лица» в части расширения данной категории лиц.

4.3. Совершенствование системы оценки финансовых инструментов

Действующая система оценки финансовых инструментов строится на принципах международных стандартов финансовой отчетности, в соответствии с которыми оценка финансовых инструментов должна осуществляться по справедливой рыночной стоимости. Поскольку оценка деятельности институциональных инвесторов, включая накопительные пенсионные фонды и инвестиционные фонды, осуществляется в том числе исходя из размера дохода, полученного от управления активами, применяемая система оценки финансовых инструментов, входящих в состав инвестиционного портфеля, должна быть единой для всех и отражать объективную справедливую стоимость финансового инструмента.

В текущих условиях наиболее остро стоит вопрос по оценке финансовых инструментов, по которым не имеется активного рынка и, соответственно, не представляется возможным определить справедливую рыночную стоимость. Для определения механизмов адекватной оценки таких финансовых инструментов будет разработана методика, которая позволит всем участникам определять справедливую стоимость финансовых инструментов, используя равнозначные критерии и принципы, а также унифицировать систему обесценения отдельных финансовых инструментов в портфелях институциональных инвесторов.

Раздел 5. Регулирование системных рисков и взаимодействие государственных органов

Актуальным направлением в среднесрочной перспективе является выработка оптимального механизма раннего выявления и предотвращения накопления дисбалансов, возникновения «пузырей» на рынках реальных и финансовых активов, а также минимизации системных рисков. Будущая модель государственной политики в данном направлении будет ориентирована на реализацию системы макропруденциального регулирования.

Под макропруденциальным регулированием понимается:

- 1) регулирование системных рисков финансовой системы в целом, возникающих в результате коллективных однородных действий отдельных финансовых институтов;
- 2) различное регулирование институтов в зависимости от значимости и их системообразующего характера (в отличие от микропруденциального подхода, предполагающего установление единых норм в отношении всех финансовых институтов).

Задачей макропруденциального регулирования является определение ключевых решений по объектам (деятельности, рынкам) и зонам риска, носящего системный характер, способного подорвать условия, определяющие финансовую стабильность, и дестабилизировать экономическую ситуацию.

В этих целях будет усилена роль Национального Банка как центрального органа, ответственного за обеспечение финансовой стабильности и осуществление макропруденциального регулирования.

К непосредственной компетенции Национального Банка будут отнесены следующие вопросы, с соблюдением принципа коллегиальности при принятии решений:

- 1) определение основных секторальных принципов, подходов пруденциального регулирования системных рисков и применения соответствующих нормативов;
- 2) разработка мер антикризисного управления и механизмов минимизации ущерба в случае материализации системных рисков.

Система принятия решений будет базироваться на утвержденных Национальным Банком процедурах раннего выявления рисков на основе индикаторов финансовой устойчивости, оценки распределения рисков в финансовой системе, взаимосвязи рисков финансового и реального секторов экономики и анализа способности системы поглощать возможные убытки без существенного ущерба для финансовой стабильности, с учетом значимости системообразующих финансовых институтов.

Реализация системы регулирования будет осуществляться в рамках микропруденциального регулирования с сохранением поднадзорности и подотчетности всех финансовых институтов Агентству финансового надзора.

В целях эффективной реализации системы макропруденциального регулирования и повышения координации принимаемых решений Национальным Банком совместно с Агентством финансового надзора будут утверждены соответствующие процедуры принятия решений и взаимодействия при выработке ключевых вопросов в рамках пруденциального регулирования банков, исключающие дублирование и функционально взаимодополняющие полномочия Агентства финансового надзора и Национального Банка.

Дополнительно будут приняты необходимые меры по повышению прозрачности деятельности регуляторов и принимаемых решений через различные механизмы, например, публичное освещение процедуры голосования.

Данный подход обеспечит оперативность и согласованность действий Национального Банка и Агентства финансового надзора, что в целом обеспечит стабильность банковской системы и позволит существенно минимизировать финансовые риски и риски финансовой системы в масштабах государства.

Вторым основным направлением минимизации системных рисков будет обеспечение последовательного выхода государства из банковской системы с учетом способности рынка к замещению финансовых ресурсов, эффективности использования государственных ресурсов и долгосрочных интересов государства в использовании институтов финансового посредничества для реализации экономической политики устойчивого экономического роста.

Государство, вынужденно являясь основным кредитором банков на более длительный срок, чем ранее предполагалось, не планирует оставаться акционером финансовых институтов в среднесрочной перспективе, за исключением тех, которые выступают в качестве агентов при реализации целей и задач государственной политики. Будет определена стратегия выхода, базирующаяся на следующих принципах:

- 1) сохранение вложенных ресурсов налогоплательщиков - оценка ценовых критериев реализации участия государства в капитале банков с учетом баланса задач получения экономической прибыли, с одной стороны, и создания долгосрочного экономического интереса у инвесторов, с другой;

- 2) отсутствие дискриминации между внутренними и внешними инвесторами при условии гарантии дальнейшего увеличения капитализации банка в среднесрочной перспективе;
- 3) определение четкого среднесрочного плана возврата ресурсов, предоставленных банкам для финансирования реального сектора экономики, с учетом способности системы привлекать необходимый объем средств предприятий и сбережений населения;
- 4) активное содействие созданию финансовыми институтами рынка стрессовых активов и развитию институтов управления проблемной ссудной задолженностью;
- 5) равное распределение банками между заемщиками финансовых ресурсов, выделяемых государством в рамках индустриальной политики, при условии приемлемого уровня кредитного риска, исключения избирательности и приоритетности в финансировании отдельных секторов экономики.

Заключительные положения

Реализация настоящей Концепции позволит обеспечить привлечение финансовых ресурсов для реализации задач по форсированному индустриально-инновационному развитию страны, а также по созданию условий для устойчивого развития финансового сектора и укрепления доверия к нему. В то же время полнота и всесторонний спектр мероприятий по развитию финансового сектора в посткризисный период должны быть обеспечены при доработке действующей Концепции развития финансового сектора Республики Казахстан на 2007-2011 годы. При этом необходимо учитывать рекомендации международных институтов и организаций, которые разрабатываются исходя из уроков глобального финансового кризиса.

Мероприятия настоящей Концепции будут способствовать развитию всех сегментов финансового сектора. В частности, одним из показателей характеризующих восстановление банковского сектора, станет достижение и превышение показателя соотношения активов банковской системы к внутреннему валовому продукту докризисного уровня. При этом структура и качество активов будут значительно видоизменены в сторону диверсификации отраслей и видов финансовых инструментов.

Государство создаст все условия для восстановления финансового сектора, что, в свою очередь, послужит одной из движущих сил дальнейшего развития экономики страны в целом. На этапе восстановления сохранится государственная поддержка, так как финансовые институты еще не в состоянии самостоятельно обеспечить имеющийся спрос на инвестиционные средства. По мере восстановления роль прямого государственного влияния будет снижаться, постепенно уступая место частной инициативе.