

Ю.С. ЛОКТЕВА

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА КАЗАХСТАНА

Курс на форсированное развитие экономики Казахстана был определен Президентом нашей страны Н.А. Назарбаевым с момента обретения Республикой независимости. Так, в Послании «Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» от 10 октября 1997г. одним из семи долгосрочных приоритетов определен экономический рост, базирующийся на открытой рыночной экономике с высоким уровнем иностранных инвестиций и внутренних сбережений». Глава государства обращает внимание на то, что «в числе наших приоритетов должно быть использование лучшего международного опыта в области макроэкономических показателей». В дальнейших посланиях Президента задачи по формированию сильной экономики получили свое развитие. В обращении народу Казахстана в январе 2010 года Глава государства обнародовал Программу индустриально-инновационного развития, которая преследует цель обеспечения устойчивого и сбалансированного роста экономики через диверсификацию и повышение ее конкурентоспособности.

28 января 2011г. в Послании народу Казахстана «Построим будущее вместе!» ускоренная экономическая модернизация была обозначена в качестве первостепенных приоритетов для развития Казахстана и как продолжение Программы форсированной инновационной индустриализации, также в нем определены стратегические показатели в экономической сфере, которых Республика должна достичь к 2020г., что требует усилий от государства в деле активного взаимодействия с внешними партнерами мирового экономического пространства и компетентного подхода в создании и развитии соответствующей правовой основы.

В этой связи в Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009г., одним из основных направлений совершенствования национального права закреплено обеспечение благоприятной среды для развития и функционирования отечественного финансового рынка, защиты прав потребителей финансовых услуг и содействие созданию равноправных условий для деятельности финансово-

ых организаций, поддержание добросовестной конкуренции на финансовом рынке, в том числе в рамках развития финансового законодательства Казахстана.

В настоящее время в условиях нестабильности мирового финансового рынка, процессы поддержания финансовой устойчивости государства и его экономического развития очень обострены. Казахстан как участник мирового сообщества также ощущает на себе последствия экономической нестабильности как на национальном и региональном уровне, так и в мировых масштабах.

В целях реализации обозначенных задач экономического развития страны в настоящее время разрабатывается пакет проектов законодательных актов, направленных на обеспечение экономической стабильности и роста государства, диверсификации производства и конкурентоспособности отечественной продукции, обеспечения вхождения Республики в число 50 наиболее развитых стран мира, среди которых акты, направленные на регламентирование и развитие законодательства в области исламского финансирования, фондового рынка, деятельности микрокредитных организаций и пр.

Согласно Посланию Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана» (г. Астана, 29 января 2010 года) и Стратегическому плану развитию Республики Казахстан до 2020г., утвержденному Указом Президента РК от 01.02.2010г. №922, одной из целей развития финансового сектора является обеспечение работоспособности отечественного фондового рынка, который к 2020 году должен стать региональным центром исламского банкинга в странах СНГ и Центральной Азии и войти в десятку ведущих финансовых центров Азии.

Как известно, в соответствии с Правилами организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003г. №840, по каждому законопроекту должна разрабатываться Концепция, в которой приводятся аргументы о необходимости принятия данно-

го проекта Закона, правовые и социально-экономические последствия его принятия и др., и в строгом соответствии с которой должен разрабатываться сам законопроект.

В этой связи представляет интерес Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исламского финансирования».

В обоснование необходимости разработки законопроекта указываются цели реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией развития финансового сектора Республики Казахстан в посткризисный период, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010г. №923, согласно которой развитие финансового сектора в посткризисный период должно происходить посредством перехода на качественно новый уровень управления и регулирования путем повышения устойчивости финансового сектора, создания условий по недопущению недостатков, факторов нестабильности и явлений, обнаруженных в ходе текущего финансово-экономического кризиса, стимулирования инвестиционной активности в посткризисный период как инструмента реализации макроэкономических решений, а также укрепления доверия к финансовому сектору страны, как со стороны инвесторов, так и со стороны потребителей финансовых услуг. При этом усилия государства в мобилизации финансовых ресурсов в условиях ограниченности внутренних ресурсов по причине относительно малой экономики Казахстана должны быть направлены на определение высокой значимости средств и ресурсов иностранных инвесторов в процессе финансирования программы индустриализации.

Говоря о целесообразности принятия законопроекта, необходимо также отметить, что в целом цели по обеспечению притока капитала, защите интересов страхователей и вкладчиков, развитию финансирования, приводимые в Концепции к законопроекту, безусловно, актуальны. Однако, исходя из положений самой Концепции к законопроекту, все же можно заметить, что не все вопросы могут найти требуемое регулирование в законопроекте. В чем заключается недостаточная разработанность данного документа.

Так, следует отметить, что 99% всего объема текста Концепции проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исламского финансиро-

вания» включают в себя описание исламского страхования на основе принципов шариата и регламентирования данных правоотношений в отдельных зарубежных странах (Малайзия, Саудовская Аравия, Бахрейн, Великобритания). И только два упоминания в Концепции посвящено вопросам совершенствования деятельности исламских банков в части регламентирования отношений в сфере гарантирования депозитов физических лиц в исламских банках. Без сомнений, регулирование правоотношений по гарантированию депозитов представляется положительной и прогрессивной мерой, однако Концепцией не раскрывается, насколько в настоящее время это является востребованным и актуальным, какие средства физических лиц-граждан Республики Казахстан аккумулируются в исламских банках, или же речь идет о гарантировании, прежде всего, интересов иностранных вкладчиков.

В то же время, следует отметить, что исламская финансовая система не ограничивается исключительно исламским страхованием и отдельными вопросами банковской деятельности - она включает в себя также функционирование инвестиционных фондов, микрокредитных организаций, пенсионных фондов и т.д.

Таким образом, вопросы финансовой деятельности охватывают страхование, но не исчерпываются им. Кроме того, следует принять во внимание и тот факт, что страховая деятельность и, в частности, добровольное страхование в Казахстане, не является развитым. В этой связи необходимо развивать страховую деятельность в целом и совершенствовать действующее законодательство в этих целях. В то же время, законопроект предполагает закрепление в законодательстве нового института страхования в условиях, когда действующее законодательство Казахстана не является эффективным для развития страхового рынка. Насколько это представляется оправданным? На этот вопрос Концепция также не дает должного ответа, т.к. ею не раскрываются статистические данные, экономические показатели развития страхового рынка Казахстана и т.д., а, следовательно, возникает вопрос, насколько затраты на разработку самого законопроекта будут оправданы, а внедряемые механизмы окажутся эффективными.

В этой связи, представляется целесообразной разработка проекта Закона Республики Казахстан, предусматривающего изменения и дополнения в законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития страховой деятель-

ности в Республике Казахстан, в котором могут присутствовать с целью развития данного вида финансовой деятельности положения, присущие исламскому страхованию, закрепленные на основе Конституции Республики Казахстан, с учетом сложившихся реалий и уровня социально-экономического развития нашего государства.

В то же время, следует внимательно и с должной осторожностью отнестись к формированию законодательства Республики Казахстан в сфере исламского страхования, т.к. наше государство согласно п.1 ст.1 Конституции Республики Казахстан имеет светский характер и не должно закреплять в своих законах принципы шариата (например, следующие положения Концепции: «...для создания полноценной системы исламских финансов в Республике Казахстан, поскольку отсутствие страховых организаций не позволяет полностью удовлетворить потребности участников исламского финансирования *в покрытии их рисков с учетом принципов шариата*»; «...требуется внесение изменений и дополнений в законодательные акты Республики Казахстан, предусматривающих, что: 1) полученные исламской страховой организацией от страхователя страховые премии используются в целях предоставления взаимной финансовой защиты (помощи) всем страхователям в соответствии с *принципами исламского страхования* и не принадлежат ей на праве собственности;» и т.д.). Исходя из этого, следует определиться, насколько оправданным будет закреплять в законодательстве Республики Казахстан как светского государства понятия «исламское страхование» и иные, имеющие религиозную смысловую нагрузку, и, тем более, указывать в обоснование необходимости разработки законопроекта закрепление в действующем законодательстве, по сути, принципов шариата.

Так, в Концепции допускается произвольное использование терминов «традиционное страхование», «исламское страхование», «традиционное страховое законодательство», «традиционные и исламские страховые организации». Вместе с тем, в законодательстве Казахстана отсутствуют понятия традиционного законодательства, традиционной страховой организации и т.п., а документом не раскрывается, какое место будет определено исламскому страхованию в действующем страховом законодательстве Казахстана как виду или форме или же категории страховой деятельности. В случае закрепления в законодательстве положений об исламском страховании, необходимо определить понятие и условия договора

исламского страхования, а также понятие исламской страховой (перестраховочной) организации, что не включено разработчиком в предмет регулирования законопроекта согласно содержанию Концепции.

Концепцией указывается, что «в соответствии с законопроектом предполагается, что в Казахстане исламские страховые организации будут функционировать как отдельные институты на основании лицензии, предоставляющей право осуществлять исламское страхование». В качестве первого основного направления, которое должно быть отражено в законопроекте (Раздел 4 «Предмет регулирования законопроекта» Концепции) предусматривается порядок создания и лицензирования страховой (перестраховочной) организации. Вместе с тем, согласно разделу 5 Концепции «Структура законопроекта» в ст.1 законопроекта не предусматривается внесение изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О лицензировании». В этой связи представляется неверным указание в Концепции на отсутствие необходимости одновременного (последующего) приведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом.

Вместе с тем, развитие отечественного страхового и банковского секторов с учетом опыта исламских стран и внедрение практики, приносящей позитивный результат в указанных областях, должно быть надлежащим образом проанализировано и может способствовать положительной динамике в развитии финансовых институтов Казахстана, что соответствует обозначенным Президентом Казахстана Н.Назарбаевым «перспективным направлениям по... формированию в рамках ОИК системы поддержки малого и среднего бизнеса, ... созданию при Исламском банке развития специального фонда малого и среднего бизнеса,... развитию Алматы в качестве регионального финансового центра, использующего исламское финансирование».

Анализ ситуации в сфере исламского финансирования в Казахстане также обнаруживает определенные проблемы. Так, в феврале 2009 года были внесены поправки в отдельные законодательные акты, которые должны были стать отправным моментом в функционировании институтов исламского финансирования, однако, по сей день они до сих пор не нашли своего практического применения, что вызвано неэффективностью законодательных норм.

Недостаточное информирование населения и

субъектов предпринимательской деятельности об исламских финансовых институтах, отсутствие понимания принципов работы исламских финансовых продуктов также является одной из причин медленного развития этой сферы правоотношений.

Между тем, исламские финансовые институты в современных условиях уже являются важной составляющей в мировой экономике. Так, исламское финансирование является одним из самых быстрорастущих сегментов глобальной индустрии финансовых услуг. Возникнув сравнительно недавно (около 40 лет назад), исламское финансирование в настоящее время становится широко распространенным направлением банковской деятельности с действующими финансовыми центрами в Бахрейне, Дубае, Куала-Лумпуре и Лондоне. Исламские финансовые активы, которые, по оценкам аналитиков, до сих пор находятся на ранней стадии развития по сравнению с мировой финансовой индустрией, оцениваются примерно в 750 млрд. долларов США в 450 финансовых институтах, расположенных в 75 странах и осуществляющих деятельность в соответствии с исламскими принципами.

В сравнении с традиционными банками ни один из исламских банков не столкнулся с процедурой банкротства и не нуждался в государственном субсидировании во время глобального финансового кризиса в 2008—2009 годах. Выход исламского финансирования на западные рынки свидетельствует о том, что оно серьезно воспринимается регулирующими органами и финансовыми институтами¹. Европейские страны, включая Францию и Ирландию, в настоящее время проводят работу по развитию их законодательства для обеспечения привлечения исламских финансов на их территории. В Соединенных Штатах также растет интерес к исламским финансам и соответствующим возможностям для целей кредитования предпринимательской деятельности². Представляя в настоящее время небольшую долю средств мирового финансового рынка приблизительно в 1%–5%, исламская финансовая индустрия продемонстрировала двузначные темпы ежегодного прироста за последние несколько лет, которые оцениваются в промежутке от 10 до 20 процентов в год³. Эксперты полагают, что активы от исламского финансирования удвоились в период между 2007 и 2010 гг.⁴.

Таким образом, продукты исламского финансирования являются конкурентной альтернативой традиционным финансовым институтам и

могут быть применены для достижения устойчивого экономического роста.

В целях развития финансового сектора Республики Казахстан в настоящее время также разработана и обсуждается Концепция к проекту Закона Республики Казахстан «О микрофинансовых организациях».

Как известно, 6 марта 2003 года в Республике Казахстан был принят Закон «О микрокредитных организациях», основным предназначением которого явилось поощрение предпринимательской инициативы и борьба с бедностью. В данном Законе предусмотрены минимальные требования к микрокредитным организациям (далее – МКО), что позволило им дать возможность бурно развиваться, о чем свидетельствуют и статистические данные. Так, на 1 января 2011 года было зарегистрировано 1 780 МКО. Даже с учетом того, что в посткризисном 2011 году из общего числа МКО 1 173 являются действующими, а 721 – не просто действующими, а активно действующими, можно утверждать, что МКО как инструмент поощрения предпринимательской активности граждан в борьбе с бедностью доказал свою необходимость и эффективность.

Представленная Концепция к законопроекту «О микрофинансовых организациях» содержит достаточно большой объем информации в обоснование его принятия. Согласно Концепции принятие данного законопроекта обосновуется необходимостью обеспечения дальнейшего развития рынка микрокредитования, защиты прав и интересов потенциальных заемщиков, прозрачности МКО, повышения их инвестиционной привлекательности и стимулирования конкуренции среди таких организаций, для чего предлагается введение понятия «микрофинансовые организации» и установление регулирования, контроля и надзора за деятельностью микрофинансовых организаций (далее – МФО).

В качестве одной из причин целесообразности принятия законопроекта указывается такой проблемный аспект, как «отсутствие регулирования деятельности МКО», что привело к «непрозрачности их функционирования, низкому качеству финансовых услуг и различного рода злоупотреблениям». Вместе с тем, правовая основа регулирования деятельности МКО имеется, т.к. еще 6 марта 2003 года был принят Закон Республики Казахстан «О микрокредитных организациях». Также в Концепции не приводятся хотя бы в общих чертах и сведения об имеющихся основных злоупотреблениях, встречающихся в

деятельности микрокредитных организаций. Этот пункт выглядит тем более важным, что законопроект предполагает введение нового вида лицензируемой и подконтрольной государству предпринимательской деятельности. Между тем, усиление государственного контроля во всех случаях должно опираться на общественный интерес, который в данном случае может выражаться в устраниении почвы для правонарушений. Однако из текста Концепции неясно, какие именно правонарушения допускаются в рассматриваемой сфере и какой ущерб они наносят общественным отношениям.

В качестве мер по развитию сферы микрофинансовых услуг, укрепления финансовой деятельности МКО, обеспечения дальнейшего развития рынка микрокредитования, повышения инвестиционной привлекательности МКО и стимулирования конкуренции среди них, повышения прозрачности их деятельности, обеспечения доступности микрокредитов широким слоям населения, а также обеспечения защиты прав и интересов потребителей услуг МКО законопроект согласно Концепции, как уже указывалось выше, должен предусматривать введение института регулирования, контроля и надзора деятельности МФО. При этом в качестве механизма регулирования деятельности МФО Концепцией к законопроекту предлагается закрепление в законе обязанности лицензирования деятельности по предоставлению микрокредитов.

Вместе с тем, представляется ошибочным, чтобы развитию сферы микрофинансовых услуг, рынка микрокредитования в целом, повышению инвестиционной привлекательности МКО и стимулированию конкуренции среди них способствовало исключительно введение контрольно-разрешительных механизмов (лицензирование, контроль), а также изменение наименования микрокредитных организаций в микрофинансовые.

Общепринято, что развитие какой-либо деятельности всегда сдерживается созданием дополнительных бюрократических барьеров и усложнением административных процедур.

В этой связи, в законопроекте следует продумать именно меры, которые способны эффективно обеспечить развитие микрокредитования, достижение тех целей, которые определены в Концепции. Не отрицая важности и необходимости в целом введения финансовых регуляторов для микрокредитных организаций, данные меры лишь носят административный характер с целью осуществления контроля и надзора за деятельно-

стью такого рода организаций и никак непосредственно не способствуют, к примеру, привлечению инвестиций.

Также следует обратить внимание в Концепции на проблему защиты прав и интересов не потенциальных заемщиков, а реальных и действительных, потому как именно на основании возникновения отношений в сфере микрофинансирования возникают определенные риски. При таких условиях сфера микрофинансовых услуг будет расширяться и пользоваться доверием.

Если рассматривать в историческом аспекте появление микрофинансовых организаций, то их изначальное предназначение заключалось в преодолении проблем бедности.

Кредитные союзы и кредитные кооперативы существуют уже сотни лет. Тем не менее, авторство современной концепции микрофинансирования зачастую приписывают доктору Мохаммаду Юнусу, который запустил в качестве эксперимента кредитование малоимущих женщин в деревне Жобра, Бангладеш, во время его пребывания на посту профессора экономики в Университете Чittагонга в 1970-х годах. Затем в 1983 году им был основан Grameen Bank, и ему была присвоена Нобелевская премия мира в 2006 году. С этих пор, инновации в микрофинансировании продолжались и развивались, а финансовые услуги предоставлялись малоимущему населению. Сегодня, по оценкам Всемирного банка, около 160 миллионов человек в развивающихся странах пользуются услугами микрофинансирования⁵.

В докладе Департамента развития финансового сектора Всемирного банка «Система регулирования микрофинансовых институтов» содержится информация о том, что органы, осуществляющие надзор за банковской деятельностью, компании, предоставляющие услуги по страхованию депозитов, и регуляторы рынка ценных бумаг стали вовлечены в процессы внешнего управления рисками для регулируемых МФО по причинам насущного интереса правительства в надежности и стабильности банковской и финансовой системы в интересах развития экономики.

Тем не менее, следует четко определиться с тем, что, во-первых, органы, осуществляющие внешний надзор за деятельностью, и регуляторы не могут предотвратить крах регулируемых и лицензируемых учреждений; во-вторых, в качестве посредников процесса управления рисками органы, осуществляющие надзор за деятельностью МФО, и регуляторы должны анализировать и укреплять законодательную базу, при которой

управленческие риски несутся регулируемыми и подконтрольными МФО⁶.

В заключение хотелось бы отметить, что наряду с предусмотренными Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года положениями о совершенствовании законодательства в целях создания благоприятных условий для функционирования и развития отечественного финансового рынка, защиты прав потребителей финансовых услуг и содействия добросовестной конкуренции на финансовом рынке, одним из важных направлений данной политики определено правовое обеспечение внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, что требует адекватного международно-правового регулирования в связи с необходимостью защиты долгосрочных национальных интересов во внешнеполитической сфере и обеспечения взаимовыгодного сотрудничества на международной арене в двусторонних и многосторонних форматах. По этим причинам в Концепции указывается на необходимость применения сбалансированного и взвешенного подхода к заключению международных договоров и участию в международных организациях, предшествовать которым должна серьезная работа по прогнозированию социально-экономических, политико-правовых и иных последствий. В развитие этого положения, представляется необходимым руководствоваться данным подходом и при совершенствовании внутреннего законодательства в особенности при разработке концепций и самих законодательных актов, когда не менее важным является проведение работы по оценке обоснованности и своевременности принятия того или иного законопроекта и тщательное определение оценки правовых и социально-экономических последствий его принятия.

каржылық тұрақтылығы және экономикалық даму бағыттары мен аталған салалардағы құқықтық қатынастарды регламентеудің заннамалық негіздерін жетілдіру көрсетілген.

Резюме

Освещаются основные направления развития действующего финансового законодательства на основе проводимой политики в Республике Казахстан в сфере экономики. Автором анализируются положения разработанных на настоящий момент в рамках реализуемой законопроектной работы Концепций проектов Законов Республики Казахстан в сфере развития микрофинансовых услуг и исламского финансирования в Республике, направленных на поддержание финансовой устойчивости государства и его экономического развития, и предлагаются рекомендации по совершенствованию законодательной основы регламентирования правоотношений в указанных областях.

Summary

The article of Yuliya Lokteva describes the main directions of development of effective financial legislation on the base of current economic policy of the Republic of Kazakhstan. Some points of the Concepts on the draft laws of the Republic of Kazakhstan on development of Islamic finance and microfinance institutions elaborated at the present moment with purpose of supporting financial stability of the country and its sustainable development are analyzed by the author, practical recommendations on development of legislative framework in the aforementioned relations are submitted.

¹ Проблемы и перспективы исламского финансирования в Республике Казахстан// Ernst & Young, 2011. – с.2 ([http://www.ey.hu/Publication/vwLUAssets/Islamic_finance_in_Kazakhstan_R/\\$FILE/Islamic_finance_in_Kazakhstan_R.pdf](http://www.ey.hu/Publication/vwLUAssets/Islamic_finance_in_Kazakhstan_R/$FILE/Islamic_finance_in_Kazakhstan_R.pdf))

² Shayerah Ilias, “Islamic Finance: Overview and Policy Concerns”, Congressional Research Service, November 30, 2010. (<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22931.pdf>)

³ David Oakley, Shannon Bond, Cynthia O’Murchu.