

Фархад Карагусов

главный научный сотрудник НИИ частного права Каспийского университета,
член Советов директоров - независимый директор АО «Центральный депозитарий
ценных бумаг» и АО «Казахстанский фонд гарантирования депозитов»,
член Международной академии сравнительного права (IACL),
д.ю.н., профессор

О предлагаемом механизме урегулирования неплатежеспособных банков

(мнение, выраженное 07 октября 2025 г. в рамках Круглого стола по обсуждению законопроекта о банках и банковской деятельности в Республике Казахстан, в частности, по указанному вопросу (для пресс-службы АРРФР))

В качестве общего мнения о законопроекте хочу отметить впечатляющий объем проделанной и проводимой на данном этапе большой и системной работы по модернизации правовых основ банковской деятельности в Казахстане.

В том числе в содержании законопроекта видны инновации в концептуальных подходах относительно структуры банковского сектора, методологии регулирования и надзора в отношении деятельности на рынке банковских услуг и другие заметные новеллы.

Конечно же, каким-то новеллам в вопросах организации и ведения банковской деятельности потребуется время для апробации на практике и доказательства их целесообразности (например, введение разных категорий лицензий для осуществления банковской деятельности, внедрение концепции «исламских окон» и др.), но содержание законопроекта по таким вопросам не вызывает отторжения с точки зрения теории и современной практики регулирования банковского сектора (однако, внушая уверенность перспективности нового законодательного регулирования банковского сектора).

Есть и комментарии, замечания и предложения относительно юридической техники, терминологии и отражения юридических конструкций; они будут в рабочем порядке предоставлены разработчикам законопроекта с надеждой на их внимание к ним.

Но то, что законопроект отвечает современным реалиям и потребностям обозримой перспективы, что он (хотя и не всегда однородно / сбалансированно отражая их) соответствует известным в глобальном масштабе принципам или стандартам правового регулирования банковской деятельности, кажется очевидным.

1. Как вы думаете, можно ли сказать, что предусмотренный в законопроекте механизм участия государства в регулировании неплатежеспособных банков соответствует международным стандартам и может повысить доверие к банковской сфере?

В регулировании этого вопроса национальным законодательством известен набор современных подходов, которые рассматриваются как необходимые для создания в национальной правовой системе и регуляторной среде эффективного режима такого урегулирования. В частности, они сформулированы в документе под названием «*Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*», который был одобрен в 2011 году главами государств и правительств стран, входящих в G20 и на сегодня дважды актуализировался.

В этом документе закреплены существенные элементы, которые Совет по финансовой стабильности (FSB) рассматривает в качестве необходимых для того, чтобы уполномоченные органы государства могли обеспечить урегулирование финансовых организаций (в данном случае – банков) упорядоченно и не допуская, чтобы бремя поддержки состоятельности банков и продолжения ими экономической деятельности легло на плечи налогоплательщиков. Эти элементы сформулированы в качестве 12 существенных характеристик, которые рассматриваются как «новый международный стандарт для режимов урегулирования», которые должны быть частью национального режима во всех юрисдикциях.

В их числе сформулирован принцип 6 («*Funding of firms in resolution*»), согласно которому в национальной правовой системе должны быть созданы законодательные рамки или иные формы [государственной] политики (подходов), чтобы государственные органы могли использовать публичное имущество или государственные финансы для решения вопросов урегулирования финансовых институтов; а если государство использует таковые, то соответствующие источники финансирования урегулирования банков должны использоваться временно, а любые потери (убытки) для публичной собственности должны быть возмещены акционерами и необеспеченными кредиторами соответствующего финансового института или, если необходимо, от самой финансовой системы в более широком понимании. При этом подчеркивается, что в каждой соответствующей юрисдикции должно быть предусмотрено формирование каких-то фондов, в которых бы заранее аккумулировались средства, которые могут потребоваться для финансирования расходов на урегулирование финансовых институтов, или должен быть предусмотрен *ex post* механизм фондирования этих расходов. При этом, независимо от выбранного подхода (*ex ante* или *ex post*), источником соответствующего фондирования в конечном счете является рынок (участники рынка), а не государственный бюджет, публичное имущество или налогоплательщики.

В рассматриваемом законопроекте этот стандарт отражен таким образом, что участие банковского сектора в фондировании урегулирования банков предусмотрено только когда речь идет об урегулировании системно значимых банков, и для этого предусмотрен *ex post* механизм.

Таким образом, очевидно, что разработчики законопроекта отразили действующий международный стандарт. И в этом смысле можно сказать, что законопроект соответствует упомянутому международному стандарту относительно финансирования расходов по урегулированию финансовых институтов и, в частности, банков.

Насколько это регулирование повысит доверие к банковской системе, будет зависеть от того, как предусмотренный в законопроекте *ex post* механизм будет регламентирован правовыми нормами, и как эти нормы будут применяться на практике. В данном случае важно понимать разницу между отражением принципа (стандарта) в содержании закона и конкретными нормами закона, которыми регламентируется поведение всех субъектов, вовлеченных (в данном случае) в реализацию соответствующих отношений по урегулированию согласно этому принципу. И в этом вопросе у меня есть пара предложений (см. ниже).

2. Как вы оцениваете механизм участия государства в регулировании неплатежеспособных банков, который сегодня обсуждался?

Как уже говорилось, представляется, что предусмотренный в законопроекте механизм участия государства в регулировании неплатежеспособных банков соответствует международному стандарту, и видится вполне понятным.

Я согласен, что разработчики предусматривают возможность участия рынка в финансировании урегулирования только системно значимых банков, и я согласен с тем, что для этого выбран *ex post* механизм. Это все уже не допускает существенного увеличения разнообразных издержек, в том числе по регулированию, формированию и использованию разнообразных фондов в случае, если бы использовался *ex ante* подход.

Однако я предлагаю, чтобы закон заметно в большей степени защищал рынок, минимизируя даже шансы для его участия в финансировании урегулирования своих конкурентов.

1. В данном случае я предлагаю более детально регламентировать условия и процедуры принятия государственным аппаратом решений о временном фондировании урегулирования неплатежеспособных банков за счет государственных средств или иного публичного имущества, а также решений о реализации таких банков инвесторам и возмещении убытков государственного бюджета со стороны рынка в соответствии с *ex post* механизмом.

Должны быть предусмотрены конкретные нормы и последствия их нарушения, которые бы: (i) предотвратили произвольное установление цен приобретения и отчуждения урегулируемых банков; (ii) препятствовали увеличению разницы между суммой временной государственной поддержки и ценой приобретения инвесторами (как и любых иных

издержек до продажи банка инвесторам), которые потом могли бы перекладываться на участников рынка; (iii) в целом не допускали административного произвола в отношении банков, а также нерыночного перераспределения собственности и контроля в отношении финансовых организаций (в частности, системно значимых банков).

2. Второй момент, на который хочу обратить внимание, это норма законопроекта, которая предусматривает возмещение депозиторам и иным кредиторам банка, «фактических убытков, [сумма] которых в результате применения к банку режима урегулирования, превысил[а] убытки, которые они понесли бы в случае принудительной ликвидации банка без применения к нему режима урегулирования».

В частности, предлагаю исключить из этого режима возмещение убытков депозиторам, поскольку их имущественный интерес защищается отдельным законом о страховании депозитов и функционированием КФГД. На сегодняшний день качество и уровень такой защиты имущественных прав депозиторов соответствует международным стандартам в этой области, а введение предлагаемого законопроекта дополнительного механизма не только обусловит несоответствие этим стандартам, но может привести к каким-то еще негативным последствиям для нашей юрисдикции.

Кроме того, несмотря на объяснение разработчиков о соответствии этого требования упомянутому стандарту финансирования урегулирования банков («*subject to the “no creditor worse off than in liquidation” safeguard (см. Key Attribute 5.2)*»), сам этот стандарт не предлагает такого механизма, как он отражен в законопроекте.

И обоснованность именно этого механизма, как он закладывается в законопроекте, вызывает большие сомнения, поскольку он: (i) основывается на оценке убытков кредиторов урегулированного банка, объективность которой недостаточно обеспечивается законом; (ii) перекладывает на рынок предпринимательский риск кредиторов конкурента другими участниками рынка, а также бремя финансирования расходов, в создании которых рынок не участвовал, и которые являются результатом урегулирования, в котором рынок не участвовал, но могли участвовать сами кредиторы, инвесторы и государственный аппарат; (iii) сопоставляет фактические убытки с весьма гипотетическим предположением, что при ликвидации банка кредиторы не понесли бы столько убытков, сколько они понесли фактических потерь в результате урегулирования.

С учетом изложенного я также предлагаю исключить эту норму о возмещении потерь кредиторов из п. 2 ст. 100 законопроекта, но не исключаю возможности регулирования иных вариантов для соблюдения соответствующего принципа.

08 октября 2025 г.