

Замечания и предложения по проекту Закона Республики Казахстан «О рейтинговой деятельности»

Представленный проект Закона Республики Казахстан «О рейтинговой деятельности» (далее – проект Закона) разработан в рамках исполнения подпункта 6) задачи 2 направления 6 Плана действий по реализации Концепции развития финансового сектора до 2030 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 сентября 2022 года № 1021, а именно «внедрение надлежащих условий для создания локальных рейтинговых агентств, в том числе на МФЦА и определение оптимального режима их регулирования и надзора» и пунктом 17-1 Плана законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2025 год, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2024 года № 1132. Проект Закона направлен на формирование самостоятельной и комплексной правовой базы, регулирующей деятельность кредитных рейтинговых агентств, а также на повышение прозрачности, независимости и доверия к результатам рейтинговой деятельности на финансовом рынке Республики Казахстан.

Проектом Закона рейтинговой деятельности закрепляется в качестве самостоятельного объекта государственного регулирования, контроля и надзора, расширяется круг субъектов финансового рынка, находящихся в сфере надзорных полномочий уполномоченного органа, за счет включения кредитных рейтинговых агентств. Это позволяет устранить существующий регуляторный пробел и обеспечить сопоставимый уровень требований к участникам финансового рынка, деятельность которых оказывает значительное влияние на принятие инвестиционных и управленческих решений.

Положительно следует оценить установление компетенции уполномоченного органа по определению условий и порядка осуществления рейтинговой деятельности, а также по признанию международных и иностранных рейтинговых агентств. Данные положения создают правовые механизмы допуска рейтинговых агентств на рынок Республики Казахстан с учетом их деловой репутации, соответствия международным стандартам и требованиям национального законодательства, что способствует защите интересов пользователей рейтингов и снижению регуляторных рисков.

Важным аспектом проекта Закона является закрепление требований к руководящим работникам казахстанских рейтинговых агентств, что направлено на повышение качества корпоративного управления, профессионального уровня принимаемых решений и ответственности должностных лиц. Это соответствует лучшим международным практикам регулирования рейтинговой деятельности и способствует формированию доверия к результатам рейтингов.

В целом, предлагаемые изменения направлены на повышение уровня доверия к рейтинговой деятельности, формирование устойчивой и прозрачной регуляторной среды, а также на приведение национального законодательства в соответствие с современными требованиями финансового рынка. Проект Закона закладывает необходимые правовые основы для дальнейшего развития рейтинговой деятельности в Республике Казахстан и укрепления финансовой стабильности.

Наряду с вышеуказанными положительными аспектами, в проекте Закона содержатся отдельные нормы, требующие дополнительного анализа и доработки, в том числе в части их согласованности с действующим законодательством Республики Казахстан и обоснованности предлагаемых механизмов правового регулирования.

При анализе предложенных норм проекта Закона следует отметить следующие:

1. В подпункте 4) статьи 1 Проекта Закона «Основные понятия, используемые в настоящем Законе» вводится определение непубличного рейтинга - это *«рейтинг, присвоенный кредитным рейтинговым агентством и не раскрытый публично для неограниченного круга лиц»*.

При этом проект Закона не содержит норм, определяющих случаи, цели или основания присвоения непубличного рейтинга, а также условия его использования. Отсутствие таких положений создаёт правовую неопределённость, поскольку не позволяет однозначно установить, в каких именно обстоятельствах допускается присвоение рейтинга без его публичного раскрытия и какие правовые последствия это влечёт.

С точки зрения системности законодательства, включение определения без последующего нормативного раскрытия его содержания и сферы применения нарушает внутреннюю согласованность проекта Закона. Понятия, закрепляемые в статье 1, должны иметь чёткое функциональное наполнение и быть логически связаны с иными нормами закона, устанавливающими порядок их применения. В противном случае использование такого термина может породить коллизии и неопределённость при правоприменении.

В этой связи представляется необходимым либо дополнить проект Закона положениями, определяющими случаи и условия присвоения непубличных рейтингов, их правовой режим и допустимые сферы использования, либо исключить данное понятие как не имеющее достаточного нормативного наполнения в рамках проекта Закона.

2. В статье 1 проекта Закона «Основные понятия, используемые настоящим Законом» в подпункте 9) определение казахстанского рейтингового агентства связывает приобретение данного статуса с обязательным участием Национального Банка Республики Казахстан в числе учредителей агентства. Такой подход носит институционально ограничительный характер и фактически устанавливает дополнительный критерий допуска на рынок.

Закрепление в законе обязательного участия Национального Банка Республики Казахстан в качестве учредителя ограничивает свободу предпринимательской деятельности, гарантированную статьёй 26 Конституции Республики Казахстан, поскольку исключает возможность создания казахстанского рейтингового агентства иными субъектами частного права, соответствующими установленным законом профессиональным и организационным требованиям.

Также это ограничивает конкурентную среду на рынке рейтинговых услуг, создавая институциональные преимущества для агентства с государственным участием и одновременно препятствуя развитию частных отечественных рейтинговых агентств. В долгосрочной перспективе это может привести к фактической монополизации сегмента локальных рейтингов и снижению конкуренции по качеству аналитических продуктов и методологий.

Обязательное участие Национального Банка Республики Казахстан в казахстанском рейтинговом агентстве может восприниматься как косвенное смешение функций регулятора и участника рынка, что не в полной мере соответствует принципам институциональной нейтральности и равного регулирования хозяйствующих субъектов.

В связи с вышеуказанными замечаниями, предлагаем изложить данный подпункт в следующей редакции: *«9) казахстанское рейтинговое агентство – кредитное рейтинговое агентство, созданное в соответствии с законодательством Республики Казахстан в организационно-правовой форме акционерного общества и осуществляющее рейтинговую деятельность в соответствии с настоящим Законом и учредительными документами».*

Новая редакция направлена на устранение избыточного и не обоснованного по своей сути ограничения, обеспечение равного доступа к рынку рейтинговых услуг для всех субъектов, созданных в соответствии с законодательством Республики Казахстан, а также на формирование конкурентной, прозрачной и устойчивой среды в сфере рейтинговой деятельности при сохранении всех необходимых требований государственного регулирования и надзора.

3. В статье 1 проекта Закона «Основные понятия, используемые настоящим Законом» в подпункте 16) понятие рейтинговой деятельности ограничивает её рамки подготовкой, присвоением, подтверждением, пересмотром, отзывом и прогнозами только кредитных рейтингов. Такое ограничение создаёт несколько проблем. Во-первых, проект Закона в статье 15 прямо предусматривает несколько видов рейтингов, включая корпоративные, суверенные, шариатские и рейтинги устойчивого развития, поэтому узкое определение нарушает согласованность законодательного текста и может привести к юридической неопределённости при применении норм закона. Во-вторых, текущее определение формально исключает из понятия «рейтинговой деятельности» другие виды рейтингов, хотя порядок их присвоения и регулирования возлагается на кредитные рейтинговые агентства и закреплён внутренними документами агентства, что создаёт

потенциальный пробел в правовом регулировании и контрольных функциях регулятора. В-третьих, узкая формулировка может быть истолкована как ограничение полномочий кредитного рейтингового агентства только кредитными рейтингами, что противоречит цели закона. В связи с этим предлагается редакция, включающая все виды рейтингов, указанные в статье 15, что обеспечивает юридическую ясность, согласованность текста закона и полное соответствие между понятием «рейтинговой деятельности» и сферой её регулирования.

В связи с чем предлагаем изложить подпункт 16 в следующей редакции: *«16) рейтинговая деятельность - профессиональная деятельность, осуществляемая кредитными рейтинговыми агентствами, включающая подготовку, присвоение, подтверждение, пересмотр, отзыв рейтингов, указанных в статье 15 настоящего Закона, и прогнозов по ним (далее – рейтинговые действия), на основе анализа информации в соответствии с применяемой методологией».*

4. В статье 6 проекта Закона «Порядок признания международных и иностранных рейтинговых агентств» пункт 6 изложен в следующей редакции: *«Уполномоченный орган принимает решение о признании или отказе в признании международных и иностранных рейтинговых агентств в течение шести месяцев со дня получения заявления».*

Согласно нормам АППК РК, общий срок административной процедуры не должен превышать 15 рабочих дней, если иное не предусмотрено законами. Установление шестимесячного срока для простой проверки документов (наличие признания в ОЭСР или соответствие критериям капитала) является необоснованным затягиванием и создает значительные коррупционные риски.

В условиях динамичного финансового рынка такой срок является барьером для входа новых игроков. Для международных агентств (ОЭСР) процедура должна быть максимально упрощенной и уведомительной. В связи с чем предлагаем сократить срок рассмотрения заявлений до 30 рабочих дней, что позволит провести качественную проверку, не нарушая при этом права заявителей.

Предлагаемая редакция: *«6. Уполномоченный орган принимает решение о признании или отказе в признании международных и иностранных рейтинговых агентств в течение 30 рабочих дней со дня получения заявления».*

5. В статье 6 проекта Закона «Порядок признания международных и иностранных рейтинговых агентств» пункт 8 предусматривает отзыв ранее признанных международных и иностранных рейтинговых агентств в случае несоответствия требованиям проекта Закона. Это фактически придаёт закону обратную силу и может повлечь ухудшение правового положения субъектов, признанных до его вступления в силу. В целях соблюдения принципов правовой определённости и законных ожиданий целесообразно предусмотреть переходные положения и разграничить основания отзыва, связанные с нарушением требований, действовавших на момент признания, и требования, введённые новым законом.

Учитывая вышеуказанные замечания, предлагаем изложить данный пункт в следующей редакции: *«8. Международные и иностранные рейтинговые*

агентства, признанные до введения в действие настоящего Закона, обязаны в установленный переходный период обеспечить приведение своей деятельности в соответствие с требованиями настоящего Закона.

В случае неустранения выявленных нарушений по истечении указанного переходного периода, а также при выявлении существенных нарушений, уполномоченный орган осуществляет отзыв признания таких рейтинговых агентств в порядке, установленном настоящим Законом и нормативными правовыми актами».

6. В пункте 3 статьи 7 проекта Закона использование оценочных категорий «надежная» и «подлежит проверке» создает правовую неопределенность и риск субъективного толкования со стороны должностных лиц уполномоченного органа. Если государственный регулятор будет самостоятельно оценивать содержательную «надежность» математических моделей агентства, это неизбежно приведет к нарушению установленного в статье 3 проекта принципа запрета на вмешательство в рейтинговую деятельность. Подобная коллизия подрывает независимость рейтинговой оценки, так как перекладывает ответственность за качество методологии с профессионального участника на чиновника.

В связи с этим предлагаем изложить в следующей редакции: «3. объективность и независимость: методология, применяемая иностранным рейтинговым агентством, должна содержать описание количественных и качественных факторов, влияющих на кредитный рейтинг, подлежит проверке на основе исторических и (или) ожидаемых данных о дефолтах, а также содержит подробное описание всех ключевых количественных и качественных факторов, определяющих способность рейтингуемого лица исполнять принятые на себя финансовые обязательства, а также описание их влияния на кредитные рейтинги и прогнозы по кредитным рейтингам»

Предложенная правка смещает фокус контроля с субъективной оценки содержания методологии на объективную проверку наличия процессов управления качеством внутри самого агентства. Это позволяет сохранить независимость аналитических суждений агентства, обеспечивая при этом уверенность регулятора в том, что методология постоянно тестируется на соответствие реальным рыночным данным.

7. Пункт 2 статьи 10 проекта Закона «Права и обязанности рейтингуемых лиц» изложен в следующей редакции: «Рейтингуемое лицо вправе отказаться от публикации рейтинга. В случае отказа рейтингуемого лица от публикации такой рейтинг является непубличным».

В пункте не учтено, что для некоторых рейтингуемых лиц раскрытие рейтинга может быть обязательным в соответствии с законом или нормативными актами. Формулировка о праве отказа от публикации может создать правовую неопределённость и противоречие обязательным требованиям раскрытия информации.

В связи с чем предлагаем изложить данный пункт в следующей редакции: «Рейтингуемое лицо вправе отказаться от публикации рейтинга, за исключением случаев, когда его раскрытие предусмотрено законом или нормативными правовыми актами. В случае отказа рейтингуемого лица от публикации такой рейтинг считается непубличным».

8. В статье 11 проекта Закона «Требования к акционерам (учредителям) казахстанского рейтингового агентства, размеру и структуре капитала

(собственности)» в пунктах 2 и 3 устанавливается, что уставный капитал казахстанского рейтингового агентства формируется за счёт оплаты акций исключительно деньгами, при этом для международных и иностранных рейтинговых агентств допускается оплата акций иным имуществом. Такая дифференциация создает прямую дискриминацию по признаку национальной принадлежности участников, что противоречит статье 14 Конституции Республики Казахстан, закрепляющей принцип равенства всех граждан перед законом и запрет на ограничение прав по национальному или иному признаку. Кроме того, требование оплаты уставного капитала исключительно денежными средствами для казахстанских участников необоснованно ограничивает возможности инвестирования, снижает гибкость привлечения ресурсов и может препятствовать участию квалифицированных отечественных инвесторов, имеющих возможность внести в капитал активы иной формы, оцененные по закону. В то же время разрешение международным и иностранным агентствам оплачивать капитал имуществом создаёт искусственное преимущество для них перед казахстанскими участниками, что нарушает принципы равноправной конкуренции на рынке рейтинговых услуг.

В связи с изложенными замечаниями предлагаем изложить пункт 2 в следующей редакции: *«Уставный капитал казахстанского рейтингового агентства формируется посредством оплаты акций учредителями деньгами и (или) иным имуществом, оцененным в соответствии с законами Республики Казахстан».*

Это устанавливает равные условия для всех учредителей казахстанских рейтинговых агентств, позволяя формировать уставный капитал как деньгами, так и иным имуществом, оцененным в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Такая редакция устраняет дискриминацию, обеспечивает соблюдение конституционного принципа равенства, расширяет возможности отечественных инвесторов и способствует развитию конкурентной среды на рынке рейтинговых услуг.

9. Пункт 4 статьи 12 проекта Закона изложен в следующей редакции: *«Обязанности, указанные в подпунктах 1) - 3) пункта 3 настоящей статьи, могут быть возложены помимо независимых директоров на членов совета директоров, представляющих международное или иностранное рейтинговое агентство, – акционера казахстанского рейтингового агентства».*

Данная норма может ослабить независимость контроля, создать потенциальный конфликт интересов и снизить доверие к рейтинговой деятельности. Размывание ответственности независимых директоров и снижение эффективности внутреннего контроля.

Рекомендуется уточнить, что представители акционеров могут участвовать в наблюдении или консультировании, но не заменяют функции независимых директоров по контролю за методологиями, рейтингами и управлением конфликтами интересов. В связи с этим предлагаем исключить.

10. В пункте 4 статьи 13 проекта Закона указано, что *«для кандидатов на должности членов исполнительного органа кредитного рейтингового агентства, курирующих исключительно вопросы безопасности, административно-хозяйственные*

вопросы, вопросы информационных технологий, наличие трудового стажа не требуется».

Такая формулировка является недостаточной, поскольку отсутствие трудового стажа несет риски отсутствия профессиональной компетентности, способности эффективно управлять ИТ-функцией. В отличие от административно-хозяйственных или иных обеспечивающих направлений, ИТ-сфера оказывает непосредственное влияние на надёжность рейтинговой деятельности, включая защиту конфиденциальной информации и методологий, устойчивость информационных систем и обеспечение непрерывности бизнес-процессов. Отсутствие требований к профильному опыту создаёт риск назначения формально соответствующих, но фактически неквалифицированных лиц, что может повлечь повышенные операционные и технологические риски.

В этой связи представляется целесообразным уточнить норму, установив для кандидатов, курирующих вопросы информационных технологий, требование о наличии профессионального опыта работы в сфере информационных технологий, информационной безопасности или управления ИТ-системами, что обеспечит правовую определённость, надлежащее качество корпоративного управления и устойчивость деятельности кредитных рейтинговых агентств.

11. Пункт 2 статьи 16 проекта Закона «Методология присвоения рейтингов» изложен в следующей редакции: *«Кредитное рейтинговое агентство не вправе отступать от применяемой методологии, за исключением случаев, когда применяемая методология не учитывает профиль и особенности рейтингуемого лица, что может привести к искажению рейтинга или прогноза по рейтингу, предусмотренных внутренними документами кредитного рейтингового агентства».*

Исходная формулировка нормы, разрешающая кредитному рейтинговому агентству отступать от применяемой методологии на основании того, что она «не учитывает профиль и особенности рейтингуемого лица», представляет собой концептуально опасное решение.

Во-первых, категория «профиль и особенности рейтингуемого лица» является субъективной, что создаёт широкую дискрецию для рейтингового комитета или руководства агентства. Это может позволить изменять оценку рейтинга в зависимости от внутренних интересов, а не объективных критериев, что подрывает сопоставимость рейтингов и доверие инвесторов.

Во-вторых, предоставление формальной возможности «отступать от методологии» фактически создаёт лазейку для манипуляций и недобросовестного присвоения рейтингов.

Следовательно, надлежащая практика заключается не в индивидуальных отклонениях от методологии, а в инициировании формальной корректировки методологии, которая учитывает профиль и особенности рейтингуемого лица и при этом остаётся прозрачной и сопоставимой для всех участников рынка.

В связи с вышеуказанными обоснования предлагаем изложить норму в следующей редакции: *«2. Кредитное рейтинговое агентство не вправе отступать*

от применяемой методологии. В случаях, когда применяемая методология не учитывает профиль и особенности рейтингуемого лица, кредитное рейтинговое агентство обязано инициировать внесение изменений в методологию в порядке, установленном настоящим Законом и внутренними документами».

12. В статье 19 проекта Закона «Общие требования к управлению конфликтами интересов» в пункте 6 указывается: «Кредитному рейтинговому агентству запрещается заниматься иными видами предпринимательской деятельности, а также оказывать консультационные услуги, за исключением следующих...прочая профессиональная, научная и техническая деятельность, в том числе профессиональные аналитические услуги».

Однако граница между «консультацией» (как улучшить рейтинг) и «аналитической услугой» (анализ рынка) крайне размыта. Кредитные рейтинговые агентства могут использовать это для скрытого консультирования своих клиентов, что прямо ведет к коррупции в рейтинговой сфере.

В связи с чем предлагаемая редакция *«прочая профессиональная, научная и техническая деятельность, включая аналитические услуги, при условии, что они не оказывают влияние на конкретные рейтинги».*

13. Статья 29 проекта Закона «Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о кредитных рейтинговых агентствах» изложена следующим образом: *«Кредитное рейтинговое агентство несет ответственность, установленную законодательством Республики Казахстан, за несоблюдение требований настоящего Закона».*

Предлагаемая редакция содержит лишь общую отсылку к ответственности, установленной законодательством Республики Казахстан, что не позволяет явно видеть, что агентство может нести гражданско-правовую ответственность за действия, повлекшие убытки пользователям рейтингов. Недобросовестное присвоение рейтинга или халатность при его подготовке могут привести к значительным финансовым потерям инвесторов, поэтому необходимо закрепить принцип, что в таких случаях ответственность агентства наступает в соответствии с Гражданским кодексом Республики Казахстан и настоящим Законом. Уточнение повышает прозрачность регулирования, обеспечивает предсказуемость последствий недобросовестных действий агентства и укрепляет защиту прав пользователей рейтингов, не нарушая при этом действующие положения Гражданского кодекса и не создавая избыточной регуляторной нагрузки на агентства. Такая редакция способствует формированию доверия к кредитным рейтинговым агентствам и развитию прозрачного и конкурентного рынка рейтинговых услуг в Республике Казахстан.

В связи с чем предлагаем дополнить статью пунктом следующего содержания: *«Кредитное рейтинговое агентство несет ответственность, установленную законодательством Республики Казахстан, включая ответственность за убытки, причинённые недобросовестным присвоением рейтинга».*