

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ, РЕГУЛИРУЮЩЕГО БАНКОВСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Г.Т. Абдукадырова

канд. экон. наук, доцент,

зав. кафедрой банковской деятельности и рынка ценных бумаг
Кыргызского экономического университета (КЭУ) им. М. Рыскулбекова

А.У. Жапаров

д-р. экон. наук,

профессор КЭУ им. М. Рыскулбекова
(Бишкек, Кыргызская Республика)

В настоящее время банковская система Кыргызской Республики является одной из основных успешно развивающихся секторов экономики. При этом правовая основа банковской деятельности является наиболее изменчивой и гибкой сферой системы права, так как исходит из различных источников – в основном из нормативных правовых актов Национального банка Кыргызской Республики, которые в свою очередь основаны на международных стандартах банковской деятельности. Внедрение новых банковских продуктов связано с принятием новых стандартов и изменением действующих нормативных правовых актов. В этой связи, в статье анализируется нормативно-правовая база, регулирующая деятельность коммерческих банков в республике.

Ключевые слова: банковское законодательство Кыргызской Республики, Национальный банк Кыргызской Республики, система защиты вкладов (депозитов) в Кыргызской Республике.

Введение

Банковская система Кыргызской Республики, функционирующая в соответствии с действующим банковским законодательством, регулирует отношения в сфере осуществления банковской деятельности, проведения денежно-кредитной и валютной политики, функционирования платежной системы (банковские правоотношения). Участниками банковских правоотношений являются государство, в лице уполномоченного органа, Национальный банк Кыргызской Республики (далее – Национальный банк или НБ), банки, юридические, физические лица и индивидуальные предприниматели, а также нерезиденты. «Национальный (Центральный) банк является банком Кыргызской Республики (Банк Кыргызстана) и находится в ее собственности. Правовой статус, цели деятельности, функции и полномочия Национального банка определяются Конституцией КР и Законом КР «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности»¹ (далее – Закон о НБиббд). НБ является юридическим лицом с самостоятельной организационно-правовой формой – «Центральный банк Кыргызской Республики», осуществляющим свою деятель-

ность в соответствии с вышеупомянутым Законом и не преследующим цели получения прибыли.

Одной из главных целей Национального банка является достижение и поддержание стабильности цен посредством проведения соответствующей денежно-кредитной политики (ДКП). Согласно данной цели, основными задачами Национального банка являются поддержание покупательской способности национальной валюты, обеспечение эффективности, безопасности и надежности банковской и платежной системы республики для содействия ее долгосрочному экономическому росту [1]. Функционал Национального банка в соответствии с его полномочиями сводится к следующему:

- 1) осуществление надзора за банковской системой КР, в том числе за деятельностью банков и иных юридических лиц, поднадзорных НБ;
- 2) определение и проведение ДКП, содействие обеспечению финансовой стабильности КР;
- 3) разработка и осуществление единой валютной политики;
- 4) обладание исключительным правом проведения эмиссии денежных знаков;
- 5) реализация различных форм и принципов банковского финансирования;

¹ Закон КР от 16 декабря 2016 г. № 206 «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» был введен в действие Законом от 16 декабря 2016 г. № 207. В 2021 г. в Закон КР № 206 трижды вносились изменения и дополнения: 24 июня 2021 г., 9 августа 2021 г., 29 ноября 2021 г. Изменения, внесенные Законом КР от 29 ноября 2021 г., вступает в силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования Закона № 206.

6) осуществление надзора за платежной системой (оверсайт), создание условий для эффективного, надежного и безопасного функционирования платежной системы КР;

7) осуществление выдачи разрешительных документов, в том числе в рамках специальных регулятивных режимов, в соответствии с рассматриваемым Законом и иными законами КР;

8) установление правил проведения банковских операций;

9) исполнение функций кредитора последней инстанции для банков в соответствии с рассматриваемым Законом;

10) владение и управление всеми международными резервами в соответствии с рассматриваемым Законом и законодательством КР;

11) составление совместно с государственным органом в области официальной статистики платежного баланса и определение международной инвестиционной позиции КР;

12) разработка и издание нормативных правовых актов в соответствии с банковским законодательством КР;

13) представление интересов КР на международных форумах, конференциях и организациях, касающихся денежно-кредитной политики, банковской и платежной систем;

14) проведение банковских операций в соответствии с рассматриваемым Законом;

15) обладание правом проведения эмиссии (выпуска) электронных денег;

16) осуществление защиты прав потребителей банковских услуг;

17) осуществление иных полномочий в соответствии с законодательством КР (ст. 17 Закона о НБибд).

Для достижения целей деятельности и выполнения основных задач «Национальный банк вправе осуществлять следующие операции:

1) предоставлять кредиты банкам в соответствии с действующим законодательством;

2) покупать и продавать чеки, простые и переводные векселя на вторичном рынке;

3) покупать и продавать ценные бумаги, выпущенные Правительством КР на вторичном рынке;

4) покупать и продавать ценные бумаги, выпущенные Национальным банком, а также ценные бумаги, выпущенные иностранными государствами, международными организациями, и другие ценные бумаги, определяемые Национальным банком;

5) покупать и продавать драгоценные металлы и иные виды валютных ценностей;

6) покупать и продавать иностранную валюту;

7) принимать депозиты от банков, иных финансовых организаций, включая иностранные организации;

8) открывать счета в банках и иных финансовых организациях;

9) открывать корреспондентские счета банкам, в том числе иностранным банкам;

10) выступать в качестве посредника по сделкам, связанным со средствами, предоставленными международными финансовыми институтами для финансирования различных программ;

11) осуществлять сделки по покупке иностранной валюты с обязательством ее обратной продажи с международными организациями, создаваемыми КР совместно с другими государствами в рамках ЕАЭС, по средствам, направляемым ими на льготное финансирование экономики КР;

12) предоставлять денежные средства в национальной валюте на условиях платности, срочности, возвратности международным организациям, создаваемым КР совместно с другими государствами в рамках ЕАЭС, по осуществляемым ими проектам и программам льготного финансирования экономики КР под обеспечение иностранной валютой или государственными ценными бумагами КР;

13) предоставлять денежные средства в национальной валюте на условиях, определяемых Правлением НБ, Агентству по защите депозитов КР² в целях обеспечения финансовой устойчивости системы защиты депозитов КР;

14) ввозить в страну и вывозить из страны драгоценные металлы и любую валюту;

15) осуществлять иные банковские операции в соответствии с банковским законодательством Кыргызской Республики» (ст. 18 Закона о НБибд).

Капитал НБ «состоит из уставного капитала, обязательного резерва, резерва по переоценке активов и обязательств, нераспределенной прибыли или убытка. НБ имеет уставный капитал в размере двух млрд сомов³. НБ не может отчуждать или передавать в залог свой уставный капитал. Увеличение или уменьшение суммы уставного капитала НБ не может быть осуществлено без внесения соответствующих изменений в Закон». Обязательный резерв и резервы по переоценке активов и обязательств также формируются в соответствии с Законом о НБибд. Обязательные резервы могут быть использованы только на покрытие убытков НБ. Не-

² Система защиты депозитов призвана содействовать укреплению доверия к банковской системе, повышению культуры взаимоотношений между вкладчиками и банками, обеспечению стабильности финансовой системы государства, и, в конечном счете, трансформации внутренних сбережений в инвестиции для развития экономики. Это сумма денежных средств, которую Агентство выплачивает вкладчику при наступлении гарантийного случая в размере 200 000 (двести тысяч) сом в совокупности, включая проценты по депозитам, на одного вкладчика / Для вкладчиков. Официальный сайт Агентства по защите депозитов в КР.

³ Центробанк РФ установил следующий курс киргизского сома к рублю на 20 декабря 2021 г.: 89,3193 RUB за 100 KGS. URL: <https://kurs.vip/currencies/cbr/kgs>. Что касается соотношения доллара и сома, то, по данным НБ КР, 20 декабря 2021 г. в банках курс доллара составлял: 84,90 сома (продажа), 84,75 сома (покупка). URL: <https://banks.kg/news/exchange-rates-for-20-of-december-2021-in-kyrgyzstan> (дата обращения: 20.12.2021).

распределенная прибыль или убыток определяются как разница между доходами и расходами, имевшими место в течение финансового года, до момента распределения или погашения данной прибыли или убытка, осуществляемого в соответствии с вышеупомянутым Законом.

Национальный банк КР, являясь уполномоченным органом по осуществлению надзора за банковской системой КР, осуществляет банковский надзор и устанавливает нормы регулирования в целях обеспечения стабильности и надежности банковской системы КР, защиты интересов вкладчиков, соблюдения банковского законодательства КР, не вмешиваясь при этом в текущую деятельность банков, за исключением оговоренных в законе случаев.

Как указано в Основных направлениях развития банковской системы Кыргызской Республики на 2018–2021 годы⁴, «Национальный банк исходит из необходимости расширения спектра банковских услуг, повышения привлекательности и доступности банковских услуг для населения и намерен способствовать достижению планируемых показателей, что, в свою очередь, послужит катализатором роста экономики Кыргызской Республики и повышения экономического благосостояния граждан страны»⁵.

Результаты исследования. Часть 1. Оценка состояния банковского законодательства Кыргызской Республики в период 1991–2015 гг.

Реформа банковской системы в Кыргызской Республике началась в июне 1991 г. с принятием Закона Республики Кыргызстан «О Государственном банке Республики Кыргызстан (о резервной системе республики)»⁶. Однако, спустя полтора года, Постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан «О порядке введения в действие Закона Республики Кыргызстан «О Национальном банке Республики Кыргызстан» Закон РК от 27 июня 1991 г. № 517-XII «О Государственном банке Республики Кыргызстан» был признан утратившим силу. На основании принятия закона о национальном регуляторе бывшее республиканское отделение Государственного банка СССР было преобразовано в Национальный банк Кыргызстана. В свою очередь, первым регулирующим деятельность коммерческих банков стал Закон Республики Кыргызстан «О банках и банковской деятельности в Республике Кыргыз-

стан», который был принят в 1992 г.⁷. Наиболее важным результатом указанных двух законодательных актов было создание институциональных условий для функционирования двухуровневой системы, в которой второй уровень был представлен банковскими учреждениями⁸. В целях доказательства такого вывода обратимся к двум статьям закона № 1057-XII (в редакции от 1994 г.). В статье 1 банком в КР признается «учреждение, созданное для привлечения депозитов и других денежных средств и размещения их от своего имени на условиях возвратности, платности, срочности, а также для осуществления расчетов по поручениям клиентов. Банк является юридическим лицом и осуществляет свою деятельность в соответствии с Законом № 1057-XII (и на основании лицензии, выданной НБ КР)... Банки образуются на основе любой формы собственности, предусмотренной законодательством КР (в том числе с привлечением иностранного капитала)». В статье 3 «Банковская система Республики Кыргызстан» (БС РК) указано, что БС РК состоит из НБ РК (Банка Кыргызстана) и банков.

Следует отметить, что в Кыргызстане, первой из бывших советских республик, Постановлением «О введении национальной валюты» в мае 1993 г. была введена национальная валюта. 10 мая 1993 г. российские рубли начали обменивать на национальную валюту по курсу один сом к 200 руб., а с 14 мая того же года сом стал официальной национальной валютой страны и единственным платежным средством [2].

За период 1991–1997 гг. в Республике Кыргызстан было преобразовано из банковских структур государственной советской банковской системы несколько банков (например, АКБ «Кыргызстан», АК «Кыргызпромстройбанк», АК «Агропромбанк») [2] и вновь создано более 10 банков: АКБ «Ак-Ннет» (1991 г., учредитель – Министерство торговли), АКБ «Сатурн» (1991 г., учредитель – Министерство внутренних дел), «Энергобанк» (переименованный «Кыргызэнерго банк», 1991 г.), «Кыргызавтобанк» (1991 г.), ОАО «Кыргыз Дыйкан банк», 1992 г.), «Кыргызмелбизнесбанк» (1992 г.), ОАО Инвестбанк «Иссык-Куль» (1993 г.), ОАО «Акыл Инвестбанк» (1995 г.), ЗАО АКБ «Голубай» (1996 г.), АКБ «Эридан» (1996 г.), ЗАО «Демир Кыргыз Интернэшнл Банк» (1997 г.), ОАО «Дос-Кредобанк» (1997 г.), ЗАО «Манас банк» (1997 г.) и др.⁹.

⁴ Утв. Постановлением Правления НБ КР от 27 декабря 2017 г. № 2017-П-11/54-1-(БС).

⁵ Более подробно о реализации указанных основных направлений изложено в Части 2 настоящей статьи.

⁶ Закон КР от 27 июня 1991 г. № 517-XII. Закон введен в действие Постановлением Верховного Совета РК от 28 июня 1991 г. № 539-XII. Закон утратил силу в соответствии с Постановлением Верховного Совета РК от 12 декабря 1992 г. № 1056-XII. Закон КР от 12 декабря 1992 г. № 1056-XII утратил силу в соответствии с Законом КР от 27 июля 1997 г. № 59 (см. ниже).

⁷ Закон КР от 12 декабря 1992 г. № 1057-XII «О банках и банковской деятельности в Республике Кыргызстан». Закон был введен в действие Постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан от 12 декабря 1992 г. № 1058-XII (в 1994 г. в него были внесены некоторые изменения и дополнения). Закон утратил силу в соответствии с Законом КР от 29 июля 1997 г. № 60 (см. ниже).

⁸ Как известно, в большинстве стран учреждения в соответствии с нормами гражданского права относятся к некоммерческим организациям.

⁹ История становления банковской системы Кыргызской Республики: URL: <https://www.akcha.bar.kg/history/> (дата обращения: 27.12.2021).

С июня 1992 г. Республика Кыргызстан становится членом Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), оказывающего помощь в проведении структурных преобразований экономики, а также в поддержке частного и государственного сектора.

Начиная с 1993 г., Национальный банк уделяет большое внимание вопросам повышения прозрачности деятельности субъектов банковской системы Республики Кыргызстан и в связи с этим учреждает с участием других банков журнал «Банковский вестник», а затем газету «Банкир». Эти два издания являются источником получения сведений о событиях, происходящих в банковской системе республики, в других странах, освещают проблемные вопросы осуществления банковских операций, приводят исторические сведения из прошлого банковского бизнеса¹⁰.

В период 1993–1995 гг. Национальным банком начата активная работа по созданию новых (изменению действующих) нормативных актов, были введены экономические нормативы по адекватности капитала, по размеру кредитов, предоставляемых одному заемщику, по валютной позиции и нормативу об обязательном резервировании депозитов. Кроме этого, были утверждены инструкции и положения, регулирующие процесс осуществления кредитных операций, включающий создание резервов на покрытие потенциальных потерь и убытков.

На 1996–1997 гг. пришлось осуществление Программы реструктуризации финансовой системы Кыргызстана (FINSAC) при поддержке Всемирного банка. Цель Программы – дальнейшее реформирование банковской системы Республики Кыргызстан для обеспечения ее финансовой устойчивости.

В 1997 г. парламентом был утвержден новый Закон Кыргызской Республики «О Национальном банке Кыргызской Республики»¹¹. Одновременно с этим был принят обновленный Закон Кыргызской Республики «О банках и банковской деятельности в Кыргызской Республике»¹². В этом законе в редакции от 23 марта 2003 г. банком в Кыргызской Республике становится «финансово-кредитное учреждение, созданное для привлечения депозитов юридических и физических лиц и других денежных средств и размещения их от своего имени на условиях возвратности, платности, срочности, а также для осуществления расчетов по поручениям клиентов... Банк является юридическим лицом, создаваемым в форме акционерного общества и осуществляющим свою деятельность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики на основании

лицензии, выданной Национальным (Центральным) банком Кыргызской Республики».

В редакции от 24 апреля 2007 г. рассматриваемого Закона существенно был изменен п. 5 статьи 11 «Капитал банка». В редакции 2003 г. содержание данного пункта было следующим: «5. Банк Кыргызстана устанавливает экономические нормативы по определению стандарта адекватности капитала банка, минимальный размер уставного капитала, минимальный размер капитала (собственных средств), а также определяет структуру капитала банка». А в редакции 2007 г. рассматриваемый пункт приобрел следующее содержание: «5. Банк Кыргызстана устанавливает экономические нормативы по определению стандарта адекватности капитала банка и минимальный размер уставного и собственного капитала для вновь создаваемых банков, а также определяет структуру капитала банка. Для действующих банков и финансово-кредитных учреждений, лицензируемых Банком Кыргызстана, увеличение размера уставного капитала, капитала (собственных средств) является прерогативой акционеров. В исключительных случаях Банк Кыргызстана вправе увеличить размер уставного капитала для действующих банков и финансово-кредитных учреждений, лицензируемых Банком Кыргызстана, только с согласия Жогорку Кенеша¹³ Кыргызской Республики».

В 2004 г. Правлением НБ была утверждена Инструкция по определению стандартов достаточности (адекватности) капитала коммерческих банков Кыргызской Республики¹⁴, согласно которой «капитал банка является обеспечением прибыльного и устойчивого роста, гарантом доверия клиентов к банку и служит для покрытия потенциальных потерь, свойственных банковскому делу... Для органов банковского надзора капитал является средством, предохраняющим от последствий чрезмерных *рисковых ситуаций* и финансовой несостоятельности (неплатежеспособности) банка. По этой причине органы банковского надзора заинтересованы в том, чтобы банки располагали *адекватным капиталом*, способным покрывать возможные убытки и потери без угрозы наступления состояния неплатежеспособности... Термин «достаточность (адекватность) капитала» отражает общую оценку надежности банка, *степень его подверженности риску*. Трактовка капитала как средства защиты от потерь и состояния неплатежеспособности, обуславливает *прямую зависимость между величиной капитала и подверженностью банка риску*, то есть величина капитала должна быть адекватной увеличивающемуся объе-

¹⁰ История становления банковской системы. URL: <https://rus.gateway.kg/yekonomika/bankovskaya-sistema/istoriya-stanovleniya-bankovskoy-sist/> (дата обращения: 27.12.2021).

¹¹ Закон Кыргызской Республики от 29 июля 1997 г. № 59 «О Национальном банке Кыргызской Республики» (Закон утратил силу в соответствии с Законом КР от 16 декабря 2016 г. № 207).

¹² Закон Кыргызской Республики от 29 июля 1997 г. № 60 «О банках и банковской деятельности в Кыргызской Республике».

¹³ Жогорку Кенеш – однопалатный парламент КР, законодательный орган государства.

¹⁴ Инструкция по определению стандартов достаточности (адекватности) капитала коммерческих банков Кыргызской Республики утв. Постановлением Правления НБ КР № 18/3 от 24 июля 2004 г. (действ в ред. от 15 декабря 2021 г.).

му банковских операций, сопряженных с высокой степенью риска».

В конце 2004 г. Правлением НБ было утверждено Положение о минимальных требованиях по управлению рисками в банках Кыргызской Республики¹⁵ (далее – Положение), цель введения в действие которого заключалась в необходимости определения «минимальных требований к формированию в банках адекватной системы управления рисками и требований к организации внутреннего контроля, предусматривающих применение банками методов контроля рисков, обеспечивающих эффективное определение, оценку и ограничение рисков банка с учетом вида и объема проводимых ими операций». В нем риск трактовался как «вероятность того, что ожидаемые или непредвиденные события могут оказать негативное влияние на капитал банка или его доходы», система управления рисками – «как процесс, включающий четыре основных элемента: определение риска, измерение риска, контроль риска и мониторинг риска», риск-менеджер – как «сотрудник банка с достаточным опытом в банковском деле, который несет ответственность за ежедневную деятельность по управлению рисками банка»; кредитный риск был определен как «риск неисполнения клиентами своих обязательств в соответствии со сроками и условиями договора», рыночный риск – как «вероятность потерь, которому подвержен банк в случае неблагоприятных изменений в стоимости активов и обязательств банка в результате изменения рыночных процентных ставок, их колебания, обменных курсов, цен на акции, кредитного спреда и (или) цен на товары» и т.д. Согласно Положению, система управления рисками в банке представляет собой процесс, включающий четыре основных элемента – определение риска, измерение риска, контроль риска и мониторинг риска, поэтому «политика банка по управлению рисками должна предусматривать обязательность следующих действий: *«определение рисков* – это процесс, осуществляемый на постоянной основе, который должен быть ориентирован на выявление текущих рисков и рисков, возникающих при расширении деятельности и освоении новых банковских продуктов и услуг; *измерение рисков* – проводится с учетом внешних и внутренних условий банка, причем инструменты измерения риска, используемые банком, должны отражать сложность и уровни риска, принимаемого банком; *контроль за рисками* – в целях контроля банк должен установить и изложить в политиках, правилах и процедурах лимиты, определяющие права и ответственность сотрудников банка; при этом должно учитываться ус-

ловие о том, что контрольные ограничения должны быть регулируемыми, то есть у банка должна быть возможность делать исключения или вносить изменения в указанные лимиты в установленном в политиках порядке; *мониторинг рисков для обеспечения своевременного обзора уровня рисков банка* сопровождается оформлением отчетов по мониторингу рисков, которые должны быть периодическими, точными, своевременными и должны представляться ответственным лицам банка для принятия необходимых корректирующих мер» [3].

Основное достоинство рассмотренных законов и других нормативных правовых актов (НПА) заключалось в том, что они решили фундаментальные вопросы функционирования институтов банковской деятельности и устранили недостатки, присущие действовавшим до 1997 г. НПА. Получили свое решение вопросы, связанные с независимостью коммерческих банков и независимостью банковской деятельности, недопустимостью вмешательства органов исполнительной власти в осуществление банковской деятельности, что было продиктовано соответствующими событиями, когда возник серьезный кризис в банковской системе. После принятия и вступления в силу вышеуказанных законов и других НПА, приведенных выше, коммерческие банки вступили в новый этап развития и были достигнуты определенные успехи, в том числе в области корпоративного управления в коммерческих банках.

По мнению авторов настоящей публикации, история становления корпоративного управления в Кыргызской республике насчитывает около четырех десятилетий. Начало было положено еще в Советском Союзе, когда был принят Закон СССР «О предприятиях»¹⁶, где появились первые нормы по регулированию корпоративных правоотношений. В Кыргызской Республике первым таким законом стал Закон Республики Кыргызстан «Об акционерных обществах в Республике Кыргызстан»¹⁷. Гражданский кодекс (ГК) Кыргызской Республики, принятый в 1996 г., предложил новые подходы к корпоративному управлению, став отправной точкой для формирования законодательной и нормативной базы страны, регулирующей корпоративные правоотношения. В результате принятия ГК КР появился и новый Закон Кыргызской Республики «О хозяйственных товариществах и обществах»¹⁸, который заменил Закон Республики Кыргызстан «Об акционерных обществах» от 1991 г.

Главным инициатором по переходу и финансовой поддержке организаций КР на принципы корпоративного управления был Азиатский банк рекон-

¹⁵ Положение было утверждено Постановлением Правления НБ КР от 29 декабря 2004 г. № 36/10 (последние существенные изменения в Положение вносились 16 ноября 2012 г.). С 2017 г. действовало другое положение (см. Часть 2 настоящей публикации).

¹⁶ Закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=30378> (дата обращения: 27.12.2021).

¹⁷ Закон КР от 26 июня 1991 г. № 513-XII «Об акционерных обществах в Республике Кыргызстан». Закон введен в действие Постановлением Верховного Совета Республики Кыргызстан от 26 июня 1991 г. № 514-XII.

¹⁸ Закон КР от 15 ноября 1996 г. № 60 «О хозяйственных товариществах и обществах» (в ред. Закона КР от 2 декабря 1998 г. № 148).

струкции и развития (АБРР), а также Международный Валютный Фонд (МВФ). В период 1995–1998 гг. АБРР разработал среднесрочную программу реконструкции управления обществами (PESAK), предусматривающую введение корпоративного управления в Кыргызстане, а на грант, выделенный этим банком, 27 октября 1997 г. был создан Центр по корпоративному развитию Кыргызской Республики. Как указывается в Постановлении Правительства КР от 26 июля 1997 г. № 433¹⁹, цель создания Центра заключалась в оказании технической помощи в развитии более совершенной и конкурентоспособной экономики предприятий путем внедрения эффективного корпоративного управления [4]. Основная деятельность Центра была направлена на укрепление потенциала Правительства КР по внедрению эффективного корпоративного управления и внедрение практики корпоративного управления для улучшения работы предприятий в КР, а также оказание консультационных услуг предприятиям в процессе внедрения принципов корпоративного управления, в сфере рынка ценных бумаг и др. [5]. Для расширения практики корпоративного управления и повышения его качества 22 октября 1998 г. был издан Указ Президента КР «О создании устойчивой системы корпоративного управления в Кыргызской Республике».

Более конкретизирующим законом, регулирующим деятельность акционерных обществ, стал Закон Кыргызской Республики «Об акционерных обществах»²⁰, принятый в 2003 г., в котором кодекс корпоративного управления (ККУ) трактуется как внутренний документ общества, утвержденный общим собранием акционеров, содержащий свод принципов, правил и процедур, направленных на соблюдение прав и законных интересов всех участников корпоративных отношений, и регулирующий взаимоотношения между органами общества, должностными лицами и акционерами. При отсутствии у общества ККУ выпуск облигаций общества производить запрещено.

В Кыргызской республике уже более 10 лет действует Закон РК «О рынке ценных бумаг»²¹, регулирующий отношения, связанные: с публичным пред-

ложением и эмиссией ценных бумаг; с владением и обращением ценных бумаг; с деятельностью профессиональных участников и иных участников рынка ценных бумаг; с надзором на рынке ценных бумаг.

В соответствии с действующим законодательством акционерные общества могут быть организованы как открытые (публичные), так и закрытые. *Открытое общество* представляет собой такое акционерное общество, акционеры которого могут отчуждать принадлежащие им акции без согласия других акционеров этого общества. Открытое общество вправе проводить публичное размещение выпускаемых им акций и осуществлять их свободную продажу с учетом требований Закона № 64 и иных НПА КР. Уставом открытого общества не могут быть предусмотрены положения, ограничивающие свободную продажу акций. *Закрытое общество* – это такое акционерное общество, акции которого размещаются и обращаются только среди его участников или иного, заранее определенного круга лиц. Закрытое общество не вправе проводить публичное размещение выпускаемых им акций, иным образом предлагать их для приобретения неограниченному кругу лиц. Число акционеров закрытого общества не должно превышать пятидесяти.

Коммерческие банки в Кыргызской Республике могут быть созданы и осуществлять свою деятельность только в форме акционерного общества (закрытого или открытого), а размер его минимального уставного капитала должен составлять не менее 600 млн сомов.

В начале 2008 г. Правление Национального банка одобрило Положение «О корпоративном управлении в коммерческих банках Кыргызской республики». В связи с изменением международных документов по корпоративному управлению, в частности документов ОЭСР²², версия 2008 г. была упразднена, и 17 мая 2017 г. Правлением Национального банка КР было утверждено новое Положение о корпоративном управлении в коммерческих банках Кыргызской Республики (№ 19/12)²³, где под корпоративным управлением понимается «система взаимо-

¹⁹ Постановление Правительства КР от 26 июля 1997 г. № 433 «О мерах по внедрению принципов корпоративного управления в Кыргызской Республике». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/34603?cl=ky-kg>. Основной текст Постановления имеет ценное Приложение – «Руководство по корпоративному управлению в Кыргызской Республике». Руководство имеет пять кратких разделов. Раздел 1 объясняет концепцию корпоративного управления, его важность для организаций (обществ) КР. Раздел 2 кратко очерчивает принципы, лежащие в основе хорошего корпоративного управления. Раздел 3 описывает законодательную, экономическую и институциональную основу, в пределах которой работает система корпоративного управления. Раздел 4 описывает различные подходы к этому вопросу, которые использовались в других странах, и дает некоторые предложения. Вместе взятые, эти четыре раздела разработаны для того, чтобы представить как введение, так и ясное понимание корпоративного управления. Основываясь на этой базе, раздел 5 затем дает комментарий по Уставу общества. Сначала он дает обзор ключевых элементов Устава, а затем шаг за шагом проходит через основные статьи Устава, которые относятся к принципам корпоративного управления. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/34605?cl=ru-ru>.

²⁰ Закон КР от 27 марта 2003 г. № 64 «Об акционерных обществах» (Закон действует в ред. от 29 ноября 2021 г.).

²¹ Закон КР от 24 июля 2009 г. № 251 «О рынке ценных бумаг» (Закон действует в ред. от 9 августа 2021 г.).

²² С документами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по корпоративному управлению можно ознакомиться на сайте Центра исследований международных институтов РАНХиГС при Правительстве РФ. URL: <https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/oesr/dokumenty-oesr/> (дата обращения: 27.12.2021).

²³ Положение о корпоративном управлении в коммерческих банках Кыргызской Республики действует в ред. от 15 сентября 2021 г.

отношений между акционерами, Советом директоров и Правлением банка в части: (1) – определения стратегических целей деятельности банка, путей их достижения и контроля за достижением этих целей; (2) – создания стимулов трудовой деятельности, обеспечивающих выполнение органами управления и работниками банка всех действий, необходимых для достижения стратегических целей деятельности банка; (3) – достижения баланса интересов акционеров банка, его кредиторов, включая вкладчиков, и стабильного развития банка; (4) – обеспечения соблюдения законодательства КР, а также внутренних документов банка».

Эффективное корпоративное управление в банках является одним из важнейших условий обеспечения стабильного развития банков и банковской системы в целом. Основными компонентами эффективного корпоративного управления в банках являются: распределение полномочий, вопросов компетенции и подотчетности между органами управления банка, организация эффективной деятельности Совета директоров и Правления банка; определение и утверждение Стратегии развития деятельности банка и контроль за ее реализацией; предотвращение конфликта интересов; определение и соблюдение стандартов профессиональной этики; обеспечение прозрачности деятельности банка.

По мнению А.А. Баймуратова, М.Т. Зикираева, к проблемам, беспокоящим коммерческие банки, относятся вопросы, связанные с ограниченностью количества платежеспособных клиентов, достоверности их финансовой отчетности, а также внутренние конфликты в банках, являющиеся следствием низкого уровня эффективности корпоративного управления, недостаточно высокого профессионального уровня персонала, устаревания информационных технологий [6].

Методологической основой эффективного корпоративного управления в банках и банковских группах являются рекомендации Базельского комитета по надзору за банковской деятельностью, которые размещены на сайте Банка международных расчетов (Швейцария) www.bis.org.

К основным законодательным актам, регулирующим деятельность коммерческих банков, также следует отнести Закон Кыргызской Республики «О банковской тайне»²⁴ и Закон Кыргызской Республики «О консервации, ликвидации и банкротстве банков»²⁵. Но оба закона с 2017 г. не действуют. Положения из приведенных законов в контексте действующих институциональных условий раскрываются

в Законе КР «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» (действует в ред. от 3 декабря 2021 г.)²⁶.

Сформировав пул законодательства, в период 1991–2015 гг. Кыргызская Республика достигла значительного прогресса в принятии и изменении законодательства о коммерческих банках в ответ на развивающиеся потребности рыночно ориентированной экономики. В целом, в стране была создана правовая база для лицензирования банков, выпуска и применения пруденциальных норм, соответствующих стандартам Базельского комитета по надзору за банковской деятельностью, Банка международных расчетов, для предоставления полномочий органу банковского надзора осуществлять надзор на местах и вне их, а также для разрешения Национальному банку КР (как органу банковского надзора) налагать санкции за несоблюдение законодательных требований. Кроме того, в связи с широким распространением недокапитализированных или неплатежеспособных банков в законодательство о коммерческих банках были внесены изменения, уточняющие правила консервации, управления и ликвидации банков.

Поскольку рост начинает ускоряться, и банки начинают диверсифицироваться в другие смежные виды деятельности, необходимо постоянное уточнение законодательства. В этой связи в 2016 г. после практически 20-летнего действия основных норм банковской деятельности в республике были предприняты кардинальные действия по внесению изменений и дополнений в систему нормативно-правового обеспечения деятельности субъектов банковской системы Кыргызской Республики.

Результаты исследования. Часть 2. Оценка состояния банковского законодательства Кыргызской Республики с 2016 г. по настоящее время

В системе банковского законодательства Кыргызской Республики традиционно выделяют общую и специальную части. Общее законодательство включает в себя первую и вторую часть ГК КР – в части регулирования порядка создания, функционирования и ликвидации банков, их работы с ценными бумагами и драгоценными металлами, предоставления банковских услуг, заключения договоров по осуществлению банковских операций, регулирования отношений сторон по договорам банковского счета, банковского кредита и банковского вклада в условиях применения современных технологий и др.; и Налоговый кодекс Кыргызской Республики

²⁴ Закон КР от 23 июля 2002 г. № 22 «О банковской тайне» (Закон утратил силу 16 декабря 2016 г.). Положения о банковской тайне раскрыты во введенном в действие Законе КР (от 16 декабря 2016 г. № 207) «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности».

²⁵ Закон КР от 15 февраля 2004 г. № 14 «О консервации, ликвидации и банкротстве банков» (последняя редакция была утв. 30 июля 2013 г.).

²⁶ Закон КР от 16 декабря 2016 г. № 206 «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» был введен в действие Законом от 16 декабря 2016 г. № 207. В 2021 г. в Закон КР № 206 трижды вносились изменения и дополнения: 24 июня 2021 г., 9 августа 2021 г., 29 ноября 2021 г. Изменения, внесенные Законом КР от 29 ноября 2021 г., вступают в силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования Закона № 206.

– в части налоговых взаимоотношений банков с государством.

В свою очередь, специальное банковское законодательство составляют законы, предназначенные для регулирования банковских правоотношений. Такими законами являются Закон Кыргызской Республики «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности», Закон Кыргызской Республики «О защите банковских вкладов (депозитов)»²⁷, в который с 2016 г. несколько раз вносили существенные изменения и дополнения, и др.

По мнению авторов настоящей публикации, содержание последнего Закона отличается от аналогичных законов, действующих в других странах. Закон КР «О защите банковских вкладов (депозитов)» (в ред. от 8 августа 2019 г.) «направлен на создание правовых норм деятельности системы обязательной защиты вкладов (депозитов) физических лиц *в банках, в микрофинансовых компаниях*²⁸ (МФК) и жилищно-сберегательных кредитных компаниях²⁹ (ЖСКК) Кыргызской Республики. Система защиты депозитов (СЗД) направлена на защиту вкладчиков банков, МФК и ЖСКК при наступлении гарантийного случая путем предоставления компенсаций в сумме и способами, предусмотренными в Законе, а также на содействие стабильности финансовой системы в целом». В Законе ЖСКК трактуется как «небанковская финансово-кредитная организация, имеющая лицензию НБ на право проведения отдельных банковских операций, деятельность которой направлена на аккумулирование денежных средств вкладчиков в жилищно-сберегательные вклады (ЖСВ), то есть депозиты, и предоставление ее вкладчикам кредитов для индивидуального строительства и покупки жилых домов (квартир) или для улучшения жилищных условий, в том числе в рамках государственных жилищных программ», а *жилищно-сберегательный вклад (депозит)* – как «сумма денежных средств в национальной валюте, внесенных вкладчиками ЖСКК на счет ЖСКК и направленных на улучшение жилищных условий вкладчика ЖСКК (именуемая также депозитом)». *МФК* определена в Законе как «специализированное финансово-кредитное учреждение, созданное в форме акционерного общества, получившее лицензию НБ и осуществляющее микрокредитование юридических и физических лиц и другие виды операций, в том числе привлечение срочных вкладов от физических и юридических лиц», а *вкладчик* – как «физическое лицо, которое внесло

депозит в банк, в МФК или в ЖСКК, и индивидуальный предприниматель, осуществляющий индивидуальную предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, который разместил на банковских счетах или на счетах МФК свои денежные средства в связи со своей деятельностью. При этом вкладчик ЖСКК вносит деньги на счет в ЖСКК с целью получения кредита для индивидуального строительства, покупки жилого дома (квартиры) или для улучшения жилищных условий».

Взносы (как «денежные средства, направляемые для формирования ФЗД в порядке и форме, определенных Законом») классифицированы на вступительные, календарные, чрезвычайные; при этом *вступительный взнос* трактуется в Законе как «денежные средства, направляемые вновь созданными банками, МФК, ЖСКК, для вступления в СЗД»; *календарные взносы* – как «денежные средства, ежеквартально направляемые банками-участниками, МФК-участниками и ЖСКК-участниками в Фонд защиты депозитов (ФЗД); *чрезвычайный взнос* – как «денежные средства, направляемые банками-участниками, МФК-участниками и ЖСКК-участниками в ФЗД, дополнительно к календарным взносам, в случае недостаточности средств для покрытия обязательств. *Гарантированный депозит* определен в Законе как «денежные средства, размещенные на депозитном счете вкладчика в банке-участнике или в МФК-участнике, или в ЖСКК-участнике и подлежащие компенсации при наступлении гарантийного случая; а *гарантийный случай* – «как начало процедуры принудительной ликвидации банка или МФК, или ЖСКК в соответствии с Законом КР «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» и законодательством в сфере регулирования деятельности жилищно-сберегательных кредитных компаний».

Согласно Закону, при наступлении гарантийного случая каждому вкладчику выплачивается компенсация не более 200 тыс. сомов в совокупности, включая проценты по депозитам. Сумма, подлежащая выплате вкладчику, уменьшается на сумму просроченных кредитов, выданных вкладчику, и просроченных гарантий, представленных банком или МФК по просьбе вкладчика, если по этим просроченным кредитам и гарантиям не имеется споров или судебных разбирательств. Проценты, начисленные на депозиты, но не выплаченные и не капитализированные, рассчитываются на дату насту-

²⁷ Закон КР от 7 мая 2008 г. № 78 «О защите банковских вкладов (депозитов)» действует в ред. от 8 августа 2019 г.

²⁸ Деятельность МФК регулируется Законом КР от 23 июля 2002 г. № 124 «О микрофинансовых организациях в Кыргызской Республике», согласно которому Национальный банк осуществляет регулирование и надзор за деятельностью микрофинансовых компаний с целью выполнения функций и задач, возложенных на Национальный банк Законом КР «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности».

²⁹ Деятельность ЖСКК регулируется Постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 1 ноября 2019 г. № 2019-П-33/55-2-(НФКУ) «Об утверждении Правил регулирования деятельности жилищно-сберегательных кредитных компаний (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28 сентября 2021 г.).

пления гарантийного случая. *Начисление таких процентов осуществляется по ставке, указанной в договоре банковского вклада, в договоре вклада МФК, а также в договоре депозита ЖСКК, но не может быть выше учетной ставки НБ на дату наступления гарантийного случая.* При определении суммы, подлежащей компенсации любому вкладчику в соответствии с рассматриваемым Законом, Агентство совместно с ликвидатором определяет общую сумму имеющихся в данном банке депозитов вкладчика, а также имеющихся депозитов вкладчика в МФК и в ЖСКК (ст. 4 Закона).

С утверждением в 2016 г. единого Закона КР «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» (Закон о НБибд), как уже отмечалось, были признаны в качестве утративших силу не только два банковских закона от 1991 г. (в последних их редакциях) – Закон КР «О Государственном банке Республики Кыргызстан (о резервной системе республики)» и Закон КР «О банках и банковской деятельности в Республике Кыргызстан», но и законы КР «О банковской тайне» и «О консервации, ликвидации и банкротстве банков» и др., а их положения, адаптированные к новым институциональным условиям, вошли в главный банковский Закон КР «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности».

Как нами указано выше, в 2017 г. было принято новое Положение «О минимальных требованиях по управлению рисками в банках Кыргызской Республики»³⁰, где отмечено, что «политика по управлению рисками должна предусматривать методы (способы) ограничения совершения банком сделок и проведения операций (сделок) клиентов, которые не имеют очевидного экономического смысла, законной цели (сделка не приносит какой-либо выгоды банку, сделка / операция носит запутанный и необычный характер, операция не соответствует обычной деятельности клиента и / или имеет признаки подозрительных операций и другие критерии) и/или которые впоследствии могут нанести ущерб интересам банка». Там же подчеркнуто, что качество риск-менеджмента, реализуемое в банке, контролируется службами НБ КР.

В случае нарушения законодательства в распоряжении НБ КР имеется целый ряд инструментов по исправлению ситуации. Национальный банк может потребовать от субъектов банковской системы улучшения финансового состояния (увеличения капитала или резервов), замены руководства, приостановления или отзыва лицензии. Он может наложить штрафы, принять неформальные или формальные меры по улучшению ситуации.

В соответствии с законодательством по противодействию отмыванию денег и легализации дохо-

дов, коммерческие банки (как субъекты регулирования) обязаны принимать меры по недопущению их участия в подобной деятельности. К субъектам, обязанным раскрывать информацию о сомнительных операциях, относятся банки, пункты обмена валюты, ломбарды, участники рынка ценных бумаг, биржи, страховые компании, лизинговые компании, игорные заведения, организации, регистрирующие право собственности на движимое и (или) недвижимое имущество, риэлторы, торговцы драгоценными металлами и драгоценными камнями и др.

Вся информация о сделках и операциях, вызывающих подозрение, предоставляется организациями в течение 1 рабочего дня после совершения сделки/операции в Государственную службу финансовой разведки (ГСФР) Кыргызской Республики, которая, в свою очередь, по результатам своей работы может передавать эту информацию следственным органам и судам. Законодательство исключает ответственность организаций за разглашение такой информации при оказании услуг клиентам. Более того, организациям запрещено раскрывать факт предоставления информации в ГСФР КР.

Ранее, согласно законодательству Кыргызской Республики, контроль за движением капитала налагался на денежные операции на сумму более 1 млн сомов, относящиеся к любому из следующих видов операций:

- внутренние или внешние сделки и операции, осуществляемые банками и другими финансовыми учреждениями;
- сделки или операции, в которых хотя бы одна сторона зарегистрирована, домицилирована или находится в оффшорной юрисдикции;
- покупка или продажа наличной иностранной валюты;
- покупка ценных бумаг физическим лицом за наличные;
- обмен банкнот разного номинала;
- внесение физическим лицом денежных средств в уставный капитал организации;
- движение средств благотворительных, общественных организаций и учреждений, фондов;
- залог ценных бумаг, драгоценных металлов, драгоценностей и других ценностей;
- уплата страховых взносов физическим лицом или получение премии по страхованию жизни, другому виду страхования, основанному на взносах, и пенсионных выплат;
- сделки с движимым имуществом;
- получение или передача имущества по договору финансовой аренды;
- выплата выигрышей в лотерею или других азартных играх и др.

В соответствии с внесенными изменениями, пороговая сумма в 1 млн сомов отменена, вместо нее

³⁰ Оно было утверждено Постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 15 июня 2017 г. № 2017-П-12/25-8-(НПА) и в настоящее время действует с учетом изменений и дополнений по состоянию на 15 сентября 2021 г.

субъекты, подпадающие под регулирование, должны самостоятельно определять сомнительность сделки и оценивать риски, а в последующем предоставлять информацию в уполномоченный государственный орган.

Законодательство Кыргызской Республики устанавливает обязательный контроль за сделками и операциями, если хотя бы об одной из их сторон известно, что она участвовала в террористической деятельности (финансирование терроризма), а также за сделками и операциями, вызывающими подозрение, то есть не имеющими ясной экономической или очевидной юридической цели и не характерными для данного физического или юридического лица.

Как уже отмечено выше, в соответствии с Законом КР «О защите банковских вкладов (депозитов)» в республике создан Фонд страхования вкладов, который управляется Агентством по защите депозитов Кыргызской Республики. При наступлении страхового случая каждому вкладчику выплачивается компенсация в размере не более 200 тыс. сомов, включая проценты по вкладам. Под страховым случаем понимается неспособность банка вернуть вклад в связи с его ликвидацией или банкротством. Закон также предусматривает категорию вкладов, не подлежащих защите, например, вклады инсайдеров и аффилированных лиц банка.

Заключение

В соответствии с Основными направлениями развития банковской системы Кыргызской Республики на 2018–2021 годы³¹, работа по гармонизации банковского законодательства будет осуществляться рабочей группой по гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в финансовой сфере при консультативном комитете по финансовым рынкам государств – членов ЕАЭС посредством исполнения Плана гармонизации законодательства государств – членов ЕАЭС в финансовой сфере (далее – План). Данный План предусматривает три этапа:

I этап – ревизия базовых понятий и определений (срок завершения – 2019 г.);

II этап – лицензирование и гармонизация профессиональной деятельности (период – 2019–2023 гг.);

III этап – надзор и корпоративное управление (период с 2022 по 2025 г.).

В ходе реализации I этапа проводилась работа по выявлению различий в национальных банковских законодательствах государств – членов ЕАЭС при проведении оценки соответствия основным принципам Базельского комитета по банковскому надзору, составлению глоссария и определению основных понятий и составлению национального перечня операций, признаваемых банковскими, и иных, помимо банковских операций, видов дея-

тельности, разрешенных и/или запрещенных для коммерческих банков.

II этап Плана охватывает вопросы единых стандартов в области лицензирования: создания общих условий входа на рынок банковских услуг и уточнения оснований для отказа в регистрации и выдаче лицензии; уточнения оснований, порядка и процедур для отзыва лицензии на осуществление банковской деятельности, ограничения или приостановления ее действия, финансового оздоровления и банкротства банков, уточнения условий ликвидации и особенностей реорганизации банков в форме слияния, присоединения, преобразования и расширения деятельности банков (создания обособленных структурных подразделений).

III этап Плана будет посвящен вопросам надзора за деятельностью банков, банковских холдингов и банковских групп, обеспечением их финансовой надежности (устойчивости), за достоверностью бухгалтерской (финансовой) отчетности, сформированной на основе МСФО, пруденциальной отчетностью банков (в том числе формируемой на консолидированной основе), за эффективностью корпоративного управления, качеством управления рисками, защитой прав потребителей финансовых услуг, а также за информационной безопасностью, соблюдением правил (стандартов) противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма и др.

Процесс гармонизации законодательства Кыргызской Республики, регулирующего банковскую деятельность, планируется завершить к 2025 году.

Литература

1. *Сампиева М.О., Бектенова Д.Ч.* Современное состояние банковской системы Кыргызской Республики // Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. № 2-8. С. 102–108.
2. *Кубанычбекова У.К.* История становления современной банковской системы Кыргызской Республики // Территория науки. 2016. № 3. С. 99–105.
3. *Незаметдинова Э.В.* Анализ и оценка факторов риска в условиях формирования стратегии управления финансовыми организациями // Евразийское Научное Объединение. 2019. № 2-3 (48). С. 175–177.
4. *Искаков И.И.* Основы формирования корпоративного управления в Кыргызстане. URL: [https://libraryksu.kg/public/assets/upload/vestnik/ISUISKAKOV\(1\)2004-12.pdf5e4f4e531f53d.pdf](https://libraryksu.kg/public/assets/upload/vestnik/ISUISKAKOV(1)2004-12.pdf5e4f4e531f53d.pdf).
5. *Асанбаева Г.Ж., Жумагулов М.Ж.* История становления корпоративного управления в Кыргызской Республике: начальный этап развития. URL: <https://esa-conference.ru/wp-content/uploads/files/pdf/Asanbaeva-G.-ZH.pdf>.
6. *Баймуратов А.А., Зикираев М.Т.* Проблемы развития коммерческих банков Кыргызстана и пути их решения // Территория науки. 2016. № 2. С. 58–66.

³¹ Утв. Постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 27 декабря 2017 г. № 2017-П-11/54-1-(БС).