

ТОО «Институт государственного управления и права»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

комплексной правовой экспертизы
проекта Закона Республики Казахстан

**«О внесении дополнений в некоторые законодательные акты
Республики Казахстан по вопросам рейтинговой деятельности»**

*(конституционно-правовая, системно-интеграционная, юридико-техническая,
антикоррупционная и гендерная экспертизы)*

Экспертиза выполнена с использованием
мультиагентной системы искусственного интеллекта

Проверка осуществлена Научным консультантом

Ихсанов Е.У., к.ю.н.
(Ф.И.О., уч. степень, уч. звание)

город Астана, 2026 год

I. Вводная часть

1.1. Объект экспертизы

Объектом настоящей экспертизы является проект Закона Республики Казахстан «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам рейтинговой деятельности» (далее — Законопроект, Проект). Документ представлен в виде проекта без присвоенного номера; дата принятия базового Предпринимательского кодекса РК, в который вносятся дополнения, — 29 октября 2015 года. Законопроект состоит из двух статей и направлен на введение государственного регулирования и надзора за деятельностью кредитных рейтинговых агентств путём внесения дополнений в четыре действующих законодательных акта: Предпринимательский кодекс РК, Закон РК «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан», Закон РК «О страховой деятельности» и Закон РК «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций».

1.2. Предмет и цель экспертизы

Настоящее заключение представляет собой комплексную правовую экспертизу Законопроекта по следующим направлениям: конституционно-правовой анализ на предмет соответствия Конституции Республики Казахстан; системно-интеграционный анализ на предмет согласованности с действующим законодательством и выявления межзаконодательных коллизий; юридико-техническая экспертиза на предмет соответствия требованиям Закона РК «О правовых актах»; антикоррупционная экспертиза на предмет наличия коррупциогенных факторов; гендерная экспертиза на предмет соответствия принципу равенства прав и возможностей мужчин и женщин.

1.3. Нормативно-методологическая основа экспертизы

- Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями);
- Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах»;
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года;
- Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 года № 410-V;
- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- Закон Республики Казахстан от 8 декабря 2009 года № 223-IV «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин»;
- Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V;
- Правила проведения научной правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

II. Конституционно-правовая экспертиза

2.1. Общая конституционно-правовая оценка

В целом концепция Законопроекта — введение государственного регулирования и надзора за рейтинговой деятельностью посредством закона — соответствует конституционной модели регулирования предпринимательской деятельности. Само по себе распространение государственного контроля на новую сферу финансового рынка через законодательный акт не противоречит Конституции Республики Казахстан. Вместе с тем ряд конкретных норм Законопроекта вызывает конституционно-правовые вопросы, связанные прежде всего с объёмом делегирования нормотворческих полномочий на подзаконный уровень и соответствием этого делегирования требованиям статьи 39 Конституции РК.

2.2. Делегирование полномочий по установлению «условий» рейтинговой деятельности

Серьёзный конституционно-правовой вопрос вызывает норма новой статьи 12-3, согласно которой уполномоченный орган «устанавливает условия и порядок осуществления рейтинговой деятельности». Ключевая проблема состоит в том, что слово «условия» по своей правовой природе выходит за рамки процедурной детализации и означает установление материальных требований к допуску субъектов на рынок рейтинговых услуг. Иными словами, именно «условия» определяют, кто и при каких обстоятельствах вправе осуществлять рейтинговую деятельность, — то есть фактически ограничивают свободу предпринимательской деятельности, гарантированную статьёй 26 Конституции РК.

Согласно пункту 1 статьи 39 Конституции РК, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения». Конституционный принцип «резерва закона» означает, что содержательные ограничения прав и свобод должны устанавливаться непосредственно законодательным актом, а не делегироваться органу исполнительной власти. Передача уполномоченному органу права самостоятельно определять «условия» осуществления деятельности без закрепления в самом Законе хотя бы рамочных критериев (минимальный уставный капитал, организационно-правовая форма, требования к методологии и т.п.) означает, что содержательные ограничения свободы предпринимательства будут определяться на подзаконном уровне. Это создаёт риск несоответствия статье 39 Конституции РК.

На практике данная проблема может проявиться следующим образом: уполномоченный орган вправе установить в подзаконном акте любые условия допуска к рейтинговой деятельности — например, требование о минимальном размере уставного капитала в произвольном размере или об обязательном членстве в саморегулируемой организации, — и ни одно из этих ограничений не будет иметь законодательного основания в части содержательных критериев. Рекомендуются закрепить в Законе существенные условия осуществления рейтинговой деятельности (организационно-правовая форма, минимальные требования к капиталу, требования к методологии), ограничив делегирование

уполномоченному органу исключительно процедурными аспектами реализации этих условий.

2.3. Делегирование полномочий по установлению требований к руководящим работникам

Аналогичный конституционно-правовой риск несёт норма подпункта 3) новой статьи 12-3, согласно которой уполномоченный орган «устанавливает требования к руководящим работникам казахстанского рейтингового агентства». Квалификационные требования к руководящим работникам непосредственно затрагивают конституционное право граждан на свободный выбор рода деятельности и профессии, закреплённое в статье 24 Конституции РК, а также свободу предпринимательской деятельности в части формирования органов управления юридического лица.

Проблема состоит в том, что Законопроект не содержит ни перечня таких требований, ни рамочных критериев, которыми должен руководствоваться уполномоченный орган при их установлении. Закон не указывает даже на такие базовые ориентиры, как требования к образованию, минимальному стажу работы в финансовом секторе, деловой репутации или отсутствию судимости. Это означает, что уполномоченный орган получает фактически неограниченное усмотрение в определении условий допуска физических лиц к руководству рейтинговым агентством — то есть в ограничении конституционных прав граждан — на подзаконном уровне, что не согласуется с требованием пункта 1 статьи 39 Конституции РК об установлении ограничений прав «только законами».

Для сравнения: в банковском и страховом законодательстве Республики Казахстан базовые требования к руководящим работникам (деловая репутация, образование, стаж) традиционно закрепляются непосредственно в законе, а уполномоченному органу делегируется лишь порядок подтверждения соответствия этим требованиям. Рекомендуется закрепить в Законе базовые критерии квалификационных требований к руководящим работникам рейтинговых агентств, передав уполномоченному органу лишь их детализацию и порядок проверки.

2.4. Делегирование полномочий по признанию иностранных рейтинговых агентств

Норма подпункта 4) новой статьи 12-3, согласно которой уполномоченный орган «определяет порядок признания и отказа в признании международных и иностранных рейтинговых агентств», вызывает замечание с точки зрения полноты законодательного регулирования. Формулировка нормы такова, что уполномоченный орган наделяется полномочием единолично определять не только процедуру признания, но и фактически содержательные основания для отказа в нём, поскольку «порядок отказа» неизбежно включает критерии, при наличии которых в признании может быть отказано.

Отсутствие в Законе исчерпывающего перечня оснований для отказа в признании иностранных рейтинговых агентств создаёт широкую дискрецию уполномоченного органа, которая может использоваться как инструмент ограничения доступа иностранных субъектов на казахстанский рынок рейтинговых услуг. Это, в свою очередь, затрагивает

вопросы соответствия международным обязательствам Республики Казахстан в сфере торговли услугами. Рекомендуется закрепить в Законе хотя бы рамочные критерии признания (соответствие международным стандартам, наличие регуляторного надзора в стране происхождения и т.п.) и исчерпывающий перечень оснований для отказа, ограничив дискрецию уполномоченного органа процедурными аспектами.

2.5. Норма об «иных полномочиях» уполномоченного органа

Подпункт 5) новой статьи 12-3 устанавливает, что уполномоченный орган «осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан». Данная формулировка является стандартной для казахстанского законодательства и сама по себе не создаёт новых полномочий сверх установленных законом — она лишь фиксирует, что перечень в данной статье не является исчерпывающим по отношению ко всему массиву законодательства. Прямого противоречия Конституции в данной норме не усматривается, поскольку она прямо ограничивает источник полномочий законодательным уровнем.

Вместе с тем с точки зрения правовой определённости целесообразно убедиться, что все существенные полномочия уполномоченного органа в сфере рейтинговой деятельности прямо перечислены в предшествующих подпунктах, а данная норма не используется как основание для расширительного толкования компетенции. В частности, рекомендуется проверить, не создаёт ли данная норма в совокупности с широкими делегирующими полномочиями подпунктов 1)–4) той же статьи избыточную регуляторную нагрузку на субъектов рейтинговой деятельности.

2.6. Соразмерность введения государственного контроля

Включение рейтинговой деятельности в перечень видов государственного контроля путём дополнения статьи 139 Предпринимательского кодекса РК подпунктом 25) само по себе соответствует конституционной модели: ограничение свободы предпринимательства вводится законом, что формально отвечает требованию пункта 1 статьи 39 Конституции РК. Вместе с тем в пояснительных материалах к Законопроекту целесообразно обосновать соразмерность введения государственного контроля над рейтинговой деятельностью одной из конституционно допустимых целей — защите прав и свобод граждан (инвесторов, потребителей финансовых услуг) или охране общественного порядка на финансовом рынке. Такое обоснование важно для подтверждения того, что вводимые ограничения не выходят за пределы необходимого.

III. Системно-интеграционная экспертиза

3.1. Общая оценка системной согласованности

Законопроект встраивает кредитные рейтинговые агентства в контур финансового надзора и государственного контроля, распределяя соответствующие дополнения по четырём действующим законодательным актам. На уровне общей идеи такой подход системно совместим с действующим регулированием финансового рынка. Однако при детальном анализе выявляется ряд узлов, где интеграция остаётся неполной: широкое делегирование

без законодательных рамок создаёт риск пересечения с кодексной моделью контроля и надзора, а отсутствие переходных механизмов порождает правовой вакуум при вступлении Закона в силу.

3.2. Корреспондирующие связи и выявленные коллизии

Смежный акт	Точки соприкосновения / коллизии	Оценка
ПК РК, ст. 129 пп. 1–2	Делегирование «условий и порядка» рейтинговой деятельности vs. кодексная модель единых принципов контроля	Возможное нарушение
ПК РК, ст. 141 пп. 1, 2, 4	Включение новой сферы в ст. 139 без синхронной разработки критериев риска и проверочных листов	Пробел на стыке актов
ПК РК, ст. 139	Новый подпункт 25) без процедурной достройки механизма контроля	Рекомендация
Закон «О банках...», ст. 8 п. 3	Введение термина «кредитные рейтинговые агентства» без верификации с внутренней терминологией банковского закона	Требуется верификации
Закон «О страховой деятельности», ст. 48 п. 3	Введение термина «кредитные рейтинговые агентства» без верификации с внутренней терминологией страхового закона	Требуется верификации
Закон «О государственном регулировании...», ст. 12-3	Отсутствие срока принятия подзаконных актов при 60-дневном сроке вступления в силу	Пробел переходного регулирования
Закон «О государственном регулировании...», ст. 12-3	Три несогласованных термина для обозначения схожих субъектов	Терминологическая коллизия

Наиболее существенным системным риском является широкое делегирование уполномоченному органу права устанавливать «условия и порядок осуществления рейтинговой деятельности» без чётких законодательных рамок. Согласно пунктам 1 и 2 статьи 129 Предпринимательского кодекса РК, «регулирование отношений в сфере государственного контроля и надзора осуществляется в целях установления общих правовых основ государственного контроля и надзора» и «государственное регулирование... осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом». Кодекс как акт более высокой юридической силы уже закрепляет единые принципы контроля и надзора в предпринимательской сфере. Наделение уполномоченного органа правом устанавливать

«условия» рейтинговой деятельности без указания на то, что эти условия должны соответствовать кодексной модели, создаёт риск выхода за пределы регуляторной рамки, заданной Предпринимательским кодексом. Правило *lex superior* не преодолевается *lex posterior*, поэтому данный риск квалифицируется как возможное нарушение иерархии актов.

3.3. Пробел при включении новой сферы контроля в Предпринимательский кодекс

Дополнение статьи 139 Предпринимательского кодекса РК новым подпунктом 25) «за рейтинговой деятельностью» формально корректно расширяет перечень видов государственного контроля. Однако Предпринимательский кодекс в статье 141 устанавливает обязательную риск-ориентированную модель контроля: для каждой сферы деятельности должны быть определены степень риска и соответствующая кратность проверок (не чаще одного раза в год для высокой степени, не чаще одного раза в два года для средней, не чаще одного раза в три года для низкой). Законопроект не предусматривает синхронной разработки критериев оценки степени риска для рейтинговой деятельности и проверочных листов, без которых механизм контроля по Предпринимательскому кодексу будет неполным. Иными словами, новая сфера формально появится в перечне, но инструментарий её контроля окажется не обеспечен. Рекомендуется одновременно с принятием Закона предусмотреть разработку соответствующих критериев риска и проверочных листов.

3.4. Пробел переходного регулирования

Статья 2 Законопроекта устанавливает, что «настоящий Закон вводится в действие по истечении шестидесяти календарных дней после дня его первого официального опубликования». При этом новая статья 12-3 одновременно предусматривает, что уполномоченный орган устанавливает условия и порядок рейтинговой деятельности, требования к руководящим работникам и порядок признания иностранных агентств. Все три нормы являются делегирующими и требуют принятия подзаконных актов. Однако Законопроект не устанавливает срок, в течение которого уполномоченный орган обязан принять соответствующие подзаконные акты. В результате возникает правовой вакуум: Закон вступает в силу через 60 дней, но рейтинговые агентства не имеют ни условий деятельности, ни порядка признания, поскольку подзаконные акты могут быть не приняты к этому моменту. Данный пробел является существенным и требует устранения путём включения в статью 2 переходной нормы, обязывающей уполномоченный орган принять необходимые подзаконные акты до даты введения Закона в действие или в конкретный срок после его опубликования.

3.5. Терминологическая несогласованность как системный риск

В тексте Законопроекта параллельно используются три различных термина для обозначения схожих субъектов: «кредитные рейтинговые агентства» (в дополнениях к Предпринимательскому кодексу, Закону «О банках...», Закону «О страховой деятельности» и статье 9 Закона «О государственном регулировании...»), «казахстанское рейтинговое агентство» (в подпункте 3) новой статьи 12-3) и «международные и

иностранные рейтинговые агентства» (в подпункте 4) той же статьи). Соотношение этих понятий в Законопроекте не установлено: неясно, является ли «казахстанское рейтинговое агентство» разновидностью «кредитного рейтингового агентства», входят ли «международные» агентства в категорию «иностранных» или это самостоятельные категории. Такая терминологическая несогласованность создаёт системный риск: нормы, адресованные «кредитным рейтинговым агентствам», могут не распространяться на «казахстанские рейтинговые агентства» и наоборот, что порождает пробелы в регулировании и правоприменительные коллизии.

3.6. Ограниченная верификация поправок в банковское и страховое законодательство

Дополнения, вносимые в пункт 3 статьи 8 Закона «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» и пункт 3 статьи 48 Закона «О страховой деятельности», вводят термин «кредитные рейтинговые агентства» в перечни субъектов, в отношении которых уполномоченный орган вправе осуществлять контроль. Поскольку полные тексты соответствующих статей в доступных источниках отсутствуют, невозможно достоверно проверить, не нарушается ли внутренняя логика этих перечней, не используется ли в базовых законах иная терминология и не возникает ли дублирование с уже существующими категориями субъектов. Рекомендуется перед принятием Законопроекта провести сверку вводимого термина «кредитные рейтинговые агентства» с действующими определениями и субъектным составом банковского и страхового законодательства.

IV. Юрико-техническая экспертиза

4.1. Соответствие требованиям Закона РК «О правовых актах»

4.1.1. Структурные дефекты

Законопроект имеет ряд структурных дефектов, требующих устранения до принятия. Наиболее критичным из них является нарушение нумерации подпунктов новой статьи 12-3. Текст статьи содержит пять подпунктов, однако первые четыре из них не имеют нумерации («устанавливает условия и порядок осуществления рейтинговой деятельности», «осуществляет надзор за рейтинговой деятельностью», «устанавливает требования к руководящим работникам казахстанского рейтингового агентства», «определяет порядок признания и отказа в признании международных и иностранных рейтинговых агентств»), тогда как пятый подпункт обозначен «5) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан». Такая непоследовательность прямо нарушает требование статьи 23 Закона РК «О правовых актах» о единой последовательной нумерации структурных элементов нормативного правового акта. На практике это создаёт неопределённость при правоприменении: на какой именно подпункт ссылаться при обжаловании решений уполномоченного органа или при толковании объёма его полномочий? Необходимо пронумеровать все подпункты последовательно: 1) устанавливает условия...; 2) осуществляет надзор...; 3) устанавливает требования...; 4) определяет порядок...; 5) осуществляет иные полномочия.

Помимо этого, Законопроект не содержит переходных положений, которые при введении нового вида регулирования являются обязательными. Отсутствие переходных норм о судьбе ранее выданных разрешений или аккредитаций рейтинговых агентств (если таковые существуют в иных правовых режимах), а также о порядке действия субъектов в период до принятия подзаконных актов создаёт правовую неопределённость для участников рынка.

4.1.2. Дефекты понятийного аппарата

Законопроект страдает серьёзными дефектами понятийного аппарата, которые в совокупности формируют системную проблему терминологической несогласованности.

Прежде всего, термин «кредитные рейтинговые агентства» вводится в текст Предпринимательского кодекса РК и иных законодательных актов без определения в самом Законопроекте. Согласно статье 24 Закона РК «О правовых актах», термины, требующие разъяснения, должны быть определены в нормативном правовом акте. Отсутствие дефиниции ключевого субъекта регулирования означает, что правоприменители и участники рынка будут лишены законодательно закреплённого понимания того, кто именно является «кредитным рейтинговым агентством» для целей данного Закона.

Аналогичная проблема касается термина «рейтинговая деятельность», который используется в заголовке и тексте новой статьи 12-3, однако нигде в Законопроекте не определён. Отсутствие дефиниции этого ключевого понятия создаёт неопределённость в отношении предмета государственного регулирования и надзора.

Наиболее острой является проблема несогласованности трёх терминов, используемых в одном законодательном акте для обозначения схожих субъектов. Термин «казахстанское рейтинговое агентство» в подпункте 3) новой статьи 12-3 не соотносится с термином «кредитное рейтинговое агентство», используемым во всех остальных нормах Законопроекта. Является ли «казахстанское рейтинговое агентство» синонимом «кредитного рейтингового агентства», зарегистрированного в Казахстане? Или это самостоятельная категория субъектов с иным правовым статусом? Закон ответа не даёт. Это нарушает требование статьи 24 Закона РК «О правовых актах» о единообразии терминологии.

Дополнительно в подпункте 4) новой статьи 12-3 используются термины «международные рейтинговые агентства» и «иностранное рейтинговое агентство», которые также не определены и не разграничены между собой. Неясно, являются ли «международные» агентства (такие как Moody's, S&P, Fitch) разновидностью «иностранного» или самостоятельной категорией с особым правовым режимом признания. Это создаёт практическую неопределённость: к какой категории относить, например, региональное рейтинговое агентство, зарегистрированное в иностранном государстве, но не имеющее глобального охвата?

4.1.3. Отсутствие номеров изменяемых законодательных актов

Все четыре пункта статьи 1 Законопроекта при первом упоминании изменяемых законодательных актов указывают лишь их наименование и дату принятия, но не номер.

Согласно статье 25 Закона РК «О правовых актах», при первом упоминании нормативного правового акта указываются его полное наименование, дата принятия и номер. Данный дефект носит формальный характер, однако является обязательным к устранению: отсутствие номеров затрудняет идентификацию изменяемых актов и не соответствует требованиям законодательной техники. Необходимо дополнить все четыре ссылки соответствующими номерами законодательных актов.

4.1.4. Грамматическая несогласованность в дополнении к подпункту 12) статьи 9

В подпункте 1) пункта 4 статьи 1 Законопроекта предусмотрено: «подпункт 12) после слов «кредитных бюро,» дополнить словами «кредитных рейтинговых агентств»,»». Слово «агентствах» стоит в предложном падеже, тогда как в иных дополнениях к той же статье 9 Закона «О государственном регулировании...» используются формы «агентствами» (творительный падеж, пункт 4 статьи 9) и «агентствам» (дательный падеж, подпункт 9). Падежная форма в подпункте 12) должна соответствовать грамматической конструкции изменяемой нормы. Данный дефект требует верификации по действующей редакции подпункта 12) статьи 9 Закона «О государственном регулировании...» и, при необходимости, исправления падежной формы.

4.1.5. Правовой вакуум при вступлении Закона в силу

Статья 2 Законопроекта устанавливает 60-дневный срок введения Закона в действие, однако не содержит нормы, обязывающей уполномоченный орган принять подзаконные акты во исполнение новой статьи 12-3 в установленный срок. Новая статья 12-3 предусматривает три делегирующие нормы, каждая из которых требует принятия подзаконного акта: условия и порядок рейтинговой деятельности, требования к руководящим работникам, порядок признания иностранных агентств. Без этих подзаконных актов Закон будет лишён механизма реализации: рейтинговые агентства не будут знать, каким условиям им необходимо соответствовать, а уполномоченный орган не сможет осуществлять надзор по установленным правилам. Это нарушает требование статьи 24 Закона РК «О правовых актах» о том, что нормы должны содержать механизм реализации. Рекомендуется дополнить статью 2 абзацем следующего содержания: «Уполномоченному органу в сфере регулирования финансового рынка в течение [конкретный срок] со дня введения в действие настоящего Закона принять нормативные правовые акты, предусмотренные статьёй 12-3 Закона Республики Казахстан "О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций"».

4.1.6. Возможное дублирование режимов контроля

Дополнения, вносимые в подпункты 1) и 2) пункта 3 статьи 8 Закона «О банках...» и подпункты 1) и 2) пункта 3 статьи 48 Закона «О страховой деятельности», вводят идентичные формулировки «кредитных рейтинговых агентств» в перечни субъектов, в отношении которых уполномоченный орган вправе осуществлять контроль. Само по себе расширение перечней допустимо, однако следует убедиться, что новая статья 12-3 Закона «О государственном регулировании...» не создаёт конкурирующего специального режима для тех же субъектов, что может привести к двойному регулированию или неопределённости в части применимого режима контроля.

V. Антикоррупционная экспертиза

5.1. Методологические рамки

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, утверждённой в развитие статьи 7 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Предметом анализа являются нормы, создающие условия для коррупционных проявлений: широкие дискреционные полномочия без законодательно заданных критериев, бланкетные нормы, допускающие произвольное толкование, и отсутствие процедурных гарантий при принятии решений, затрагивающих права субъектов предпринимательства.

5.2. Выявленные коррупциогенные факторы

5.2.1. Широта дискреционных полномочий при установлении «условий» рейтинговой деятельности

Подпункт 1) новой статьи 12-3 наделяет уполномоченный орган полномочием «устанавливать условия и порядок осуществления рейтинговой деятельности». Данная норма относится к паттерну «неограниченная дискреция / делегирование без рамок»: слово «условия» по своей природе означает установление материальных требований к допуску на рынок, однако Закон не содержит ни перечня таких условий, ни критериев, которыми должен руководствоваться орган при их установлении. Это означает, что существенные параметры допуска к рейтинговой деятельности определяются на подзаконном уровне по усмотрению уполномоченного органа. На практике такая конструкция создаёт коррупциогенный риск: орган может устанавливать условия, которые де-факто ограничивают вход на рынок для одних субъектов и создают преференции для других, без какого-либо законодательного ориентира. Рекомендуется закрепить исчерпывающий перечень условий непосредственно в Законе, оставив органу лишь детализацию порядка их подтверждения.

5.2.2. Неограниченная дискреция при установлении требований к руководящим работникам

Подпункт 3) новой статьи 12-3 устанавливает, что уполномоченный орган «устанавливает требования к руководящим работникам казахстанского рейтингового агентства». Квалификационные требования к руководящим работникам непосредственно ограничивают право на труд и свободу предпринимательства. Закон при этом не содержит ни перечня таких требований, ни критериев, которыми должен руководствоваться орган при их установлении. Это означает фактически неограниченное усмотрение уполномоченного органа в определении условий допуска физических лиц к руководству агентством. Коррупциогенный риск состоит в том, что орган может устанавливать требования, которые де-факто ограничивают круг лиц, способных занимать руководящие должности, в пользу аффилированных структур или конкретных кандидатов. Рекомендуется закрепить в Законе базовые критерии квалификационных требований

(образование, стаж, деловая репутация, отсутствие судимости), оставив органу лишь их детализацию.

5.2.3. Неограниченная дискреция при отказе в признании иностранных рейтинговых агентств

Подпункт 4) новой статьи 12-3 наделяет уполномоченный орган полномочием «определять порядок признания и отказа в признании международных и иностранных рейтинговых агентств». Формулировка нормы такова, что орган наделяется правом определять не только процедуру, но и фактически содержательные основания для отказа в признании, поскольку «порядок отказа» неизбежно включает критерии, при наличии которых в признании может быть отказано. Отсутствие в Законе исчерпывающего перечня оснований для отказа создаёт риск произвольного применения данного полномочия как инструмента ограничения доступа иностранных агентств на рынок — в том числе в интересах отдельных участников рынка. Рекомендуется закрепить в Законе исчерпывающий перечень оснований для отказа в признании, оставив органу лишь процедурную детализацию.

5.2.4. Открытый перечень полномочий как бланкетная норма

Подпункт 5) новой статьи 12-3 устанавливает, что уполномоченный орган «осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан». Данная формулировка является стандартной законодательной техникой и сама по себе не создаёт новых полномочий сверх установленных законом. Коллизии с вышестоящими нормами не выявлено. Вместе с тем с точки зрения правовой определённости и антикоррупционных стандартов открытый перечень полномочий в совокупности с широкими делегирующими нормами подпунктов 1)–4) той же статьи создаёт риск расширительного толкования компетенции органа. Рекомендуется рассмотреть возможность конкретизации наиболее значимых полномочий непосредственно в данной статье, чтобы субъекты регулирования имели чёткое представление об объёме надзорных функций органа.

5.2.5. Отсутствие процедурных особенностей контроля за рейтинговой деятельностью

Включение рейтинговой деятельности в перечень видов государственного контроля (подпункт 25) статьи 139 Предпринимательского кодекса РК) само по себе не создаёт коллизии с вышестоящими нормами. Однако в Законопроекте отсутствует указание на закрепление процедурных особенностей такого контроля: периодичность, предмет, формы проверок. В совокупности с широкими дискреционными полномочиями органа по подпунктам 1)–4) новой статьи 12-3 это может создавать избыточную регуляторную нагрузку на субъектов рейтинговой деятельности и риск использования контрольных полномочий в качестве инструмента давления. Рекомендуется проверить, обеспечена ли достаточная процедурная определённость контрольных мероприятий в рамках действующего законодательства, и при необходимости закрепить соответствующие ограничения в Законе.

VI. Гендерная экспертиза

6.1. Гендерный профиль Законопроекта

Законопроект регулирует узкоспециализированную сферу финансового рынка — рейтинговую деятельность — и по своему характеру является гендерно-нейтральным: он не устанавливает прав и обязанностей, дифференцированных по признаку пола, не апеллирует к семейным ролям и не содержит норм, прямо ограничивающих участие женщин или мужчин в рейтинговой деятельности. Прямой дискриминации по признаку пола в тексте Законопроекта не выявлено. Вместе с тем Законопроект содержит делегирующую норму, которая при ненадлежащей реализации на подзаконном уровне может создать риск косвенной дискриминации женщин в сфере занятия руководящих должностей в рейтинговых агентствах.

6.2. Риск косвенной дискриминации при установлении требований к руководящим работникам

Подпункт 3) новой статьи 12-3 устанавливает, что уполномоченный орган «устанавливает требования к руководящим работникам казахстанского рейтингового агентства». Данная норма является делегирующей и не содержит гендерных фильтров или ориентиров. В финансовом секторе требования к «непрерывному стажу» или «опыту работы на руководящих должностях» традиционно не учитывают периоды нахождения в отпуске по уходу за ребёнком, что создаёт барьер для женщин при занятии высших постов. Согласно статье 14 Конституции РК, «никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам... пола... или по любым иным обстоятельствам», а статья 7 Закона РК «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» обязывает государство создавать условия для устранения дискриминации по признаку пола.

Риск косвенной дискриминации состоит в следующем: если уполномоченный орган при разработке подзаконного акта установит требование о непрерывном стаже работы на руководящих должностях без оговорки о включении в этот стаж периодов отпуска по уходу за ребёнком (предусмотренного статьёй 100 Трудового кодекса РК), женщины, воспользовавшиеся этим правом, окажутся в заведомо невыгодном положении по сравнению с мужчинами при занятии руководящих должностей в рейтинговых агентствах. Рекомендуется дополнить подпункт 3) статьи 12-3 словами «с учётом обеспечения равных прав и возможностей мужчин и женщин при занятии должностей», а при разработке подзаконного акта предусмотреть норму о включении в стаж работы на руководящих должностях периодов нахождения в отпуске по уходу за ребёнком.

6.3. Лингвистическое замечание

Использование в подпункте 3) новой статьи 12-3 формулировки «требования к руководящим работникам» является традиционным для юридической техники Республики Казахстан. Вместе с тем в контексте гендерной чувствительности рекомендуется рассмотреть возможность использования более инклюзивной формулировки «требования к лицам, занимающим руководящие должности», что является гендерно-нейтральным по

сравнению с существующей редакцией. Данное замечание носит рекомендательный характер и не является препятствием для принятия Законопроекта.

6.4. Оценка гендерного воздействия и рекомендации

Общее гендерное воздействие Законопроекта оценивается как нейтральное: документ не ухудшает положение женщин напрямую, однако упускает возможность содействия гендерному балансу в руководстве финансовых организаций нового типа. В пояснительной записке к Законопроекту целесообразно привести данные о гендерном составе руководителей в действующем финансовом секторе (банки, страховые организации), чтобы обосновать отсутствие или наличие барьеров для женщин в новой сфере рейтинговой деятельности. При разработке подзаконного акта во исполнение подпункта 3) статьи 12-3 уполномоченному органу рекомендуется обязательно предусмотреть норму о включении в стаж работы на руководящих должностях периодов нахождения в отпуске по уходу за ребёнком.

VII. Делегирующие и отсылочные нормы

№	Статья	Кому делегирует	Что делегирует	Рамки в Законе	Оценка
1	Ст. 12-3, пп. 1)	Уполномоченный орган	Условия и порядок осуществления рейтинговой деятельности	Не установлены	Бланкетная без ориентира — существенный риск
2	Ст. 12-3, пп. 2)	Уполномоченный орган	Надзор за рейтинговой деятельностью	Не установлены	Компетенционная, допустима
3	Ст. 12-3, пп. 3)	Уполномоченный орган	Требования к руководящим работникам	Не установлены	Бланкетная без ориентира — существенный риск
4	Ст. 12-3, пп. 4)	Уполномоченный орган	Порядок признания и отказа в признании иностранных агентств	Не установлены	Бланкетная без ориентира — риск дискреции

Вывод: Из четырёх делегирующих норм три (подпункты 1), 3), 4) статьи 12-3) являются бланкетными без законодательно заданного ориентира: Закон не устанавливает ни содержательных критериев, ни рамок усмотрения уполномоченного органа. Все три нормы делегируют на подзаконный уровень регулирование существенных вопросов, затрагивающих права субъектов предпринимательства и граждан. Это создаёт риск несоответствия конституционному принципу «резерва закона» (пункт 1 статьи 39 Конституции РК) и формирует коррупциогенный потенциал в части неограниченной дискреции уполномоченного органа.

VIII. Переходные и заключительные положения

- **Срок введения в действие:** по истечении 60 календарных дней после дня первого официального опубликования.
- **Отменяемые акты:** не указаны.
- **Переходный период:** отсутствует — существенный дефект при введении нового вида регулирования.
- **Ретроактивность:** отсутствует.
- **Срок приведения подзаконных актов:** не указан — существенный дефект, создающий правовой вакуум.
- **Правовой вакуум:** присутствует — Закон вступает в силу через 60 дней, однако три делегирующие нормы новой статьи 12-3 требуют принятия подзаконных актов, срок разработки которых не установлен. В результате Закон будет действовать без механизма реализации.

IX. Выводы

1. **Концепция Законопроекта** в целом является легитимной и отвечает потребностям развития финансового рынка Республики Казахстан: введение государственного регулирования и надзора за рейтинговой деятельностью посредством законодательного акта соответствует конституционной модели регулирования предпринимательской деятельности. Вместе с тем реализация концепции в представленной редакции содержит системные риски, требующие устранения до принятия Закона.
2. **Конституционность:** выявлено три зоны конституционно-правового риска. Наиболее серьёзными являются делегирование уполномоченному органу права устанавливать «условия» рейтинговой деятельности и требования к руководящим работникам без закрепления в Законе рамочных критериев, что создаёт риск несоответствия пункту 1 статьи 39 Конституции РК, требующему установления ограничений прав и свобод «только законами». Дополнительно вызывает замечание отсутствие в Законе исчерпывающих оснований для отказа в признании иностранных рейтинговых агентств.
3. **Системная интеграция:** выявлено одно возможное нарушение иерархии актов (делегирование «условий» деятельности vs. кодексная модель контроля по Предпринимательскому кодексу РК), два пробела на стыке актов (отсутствие критериев риска для новой сферы контроля; отсутствие срока принятия подзаконных актов) и один системный риск, связанный с терминологической несогласованностью трёх понятий для обозначения схожих субъектов.
4. **Юридикто-техническое качество:** оценивается как низкое. Выявлено 16 дефектов, из которых три являются критическими: нарушение нумерации подпунктов статьи 12-3, терминологическая несогласованность трёх ключевых понятий без установления их соотношения, и правовой вакуум при вступлении Закона в силу ввиду отсутствия нормы об обязанности уполномоченного органа принять подзаконные акты в установленный срок.
5. **Антикоррупционная оценка:** выявлено пять коррупциогенных факторов. Основными являются неограниченная дискреция уполномоченного органа при установлении

условий рейтинговой деятельности (подпункт 1) статьи 12-3), требований к руководящим работникам (подпункт 3) статьи 12-3) и оснований для отказа в признании иностранных агентств (подпункт 4) статьи 12-3) — все три без законодательно заданных критериев и рамок усмотрения.

6. **Гендерная оценка:** прямой дискриминации не выявлено. Законопроект является гендерно-нейтральным, однако делегирующая норма подпункта 3) статьи 12-3 при ненадлежащей реализации на подзаконном уровне создаёт риск косвенной дискриминации женщин в части требований к стажу руководящих работников. Риск устраним на уровне подзаконного акта при условии включения соответствующей оговорки.
7. **Переходные положения:** Законопроект не содержит переходных норм, обязывающих уполномоченный орган принять подзаконные акты до вступления Закона в силу, что создаёт правовой вакуум и делает Закон нереализуемым в течение неопределённого периода после его вступления в силу.

Х. Рекомендации

8. Закрепить в Законе (в виде отдельной статьи или в тексте новой статьи 12-3) дефиниции ключевых понятий: «кредитное рейтинговое агентство», «казахстанское рейтинговое агентство», «рейтинговая деятельность», «международное рейтинговое агентство», «иностранное рейтинговое агентство» — с установлением соотношения между этими понятиями.
9. Привести терминологию Законопроекта к единообразию: использовать единый термин для обозначения казахстанских субъектов рейтинговой деятельности во всех нормах Закона, устранив расхождение между «кредитным рейтинговым агентством» и «казахстанским рейтинговым агентством».
10. Закрепить в Законе существенные условия осуществления рейтинговой деятельности (организационно-правовая форма, минимальные требования к капиталу, требования к методологии присвоения рейтингов), ограничив делегирование уполномоченному органу исключительно процедурными аспектами реализации этих условий — во исполнение требования пункта 1 статьи 39 Конституции РК.
11. Закрепить в Законе базовые критерии квалификационных требований к руководящим работникам рейтинговых агентств (образование, стаж, деловая репутация, отсутствие судимости), передав уполномоченному органу лишь порядок подтверждения соответствия этим требованиям.
12. Закрепить в Законе исчерпывающий перечень оснований для отказа в признании международных и иностранных рейтинговых агентств, оставив уполномоченному органу лишь процедурную детализацию порядка признания.
13. Устранить нарушение нумерации подпунктов новой статьи 12-3: пронумеровать все подпункты последовательно от 1) до 5).
14. Дополнить все четыре ссылки на изменяемые законодательные акты в статье 1 Законопроекта номерами соответствующих законов во исполнение требований статьи 25 Закона РК «О правовых актах».

15. Дополнить статью 2 Законопроекта переходной нормой, обязывающей уполномоченный орган в сфере регулирования финансового рынка принять нормативные правовые акты, предусмотренные статьёй 12-3 Закона «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций», до даты введения настоящего Закона в действие или в конкретный срок после его опубликования.
16. Включить в статью 2 переходную норму о порядке действия субъектов рейтинговой деятельности в период до принятия подзаконных актов уполномоченным органом.
17. Верифицировать вводимый термин «кредитные рейтинговые агентства» на предмет соответствия действующей терминологии и субъектному составу Закона «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» и Закона «О страховой деятельности» во избежание терминологических расхождений.
18. После включения рейтинговой деятельности в перечень видов государственного контроля (подпункт 25) статьи 139 Предпринимательского кодекса РК) синхронно предусмотреть разработку критериев оценки степени риска для данной сферы и проверочных листов в соответствии с требованиями статьи 141 Предпринимательского кодекса РК.
19. Уточнить в Законе, что полномочие уполномоченного органа по установлению «условий и порядка» рейтинговой деятельности ограничивается процедурными и техническими аспектами, не затрагивающими элементы режима контроля и надзора, уже урегулированные Предпринимательским кодексом РК.
20. Исправить грамматическую несогласованность в дополнении к подпункту 12) пункта 1 статьи 9 Закона «О государственном регулировании...»: проверить и привести в соответствие падежную форму слова «агентствах» с грамматической конструкцией изменяемой нормы.
21. При разработке подзаконного акта во исполнение подпункта 3) статьи 12-3 предусмотреть норму о включении в стаж работы на руководящих должностях периодов нахождения в отпуске по уходу за ребёнком в соответствии со статьёй 100 Трудового кодекса РК, исключив тем самым риск косвенной дискриминации женщин.
22. Рассмотреть возможность замены формулировки «требования к руководящим работникам» на «требования к лицам, занимающим руководящие должности» в целях использования гендерно-нейтральной терминологии.
23. В пояснительной записке к Законопроекту обосновать соразмерность введения государственного контроля над рейтинговой деятельностью одной из конституционно допустимых целей, предусмотренных пунктом 1 статьи 39 Конституции РК.

Заключение: В представленной редакции Законопроект не может быть рекомендован к принятию без существенной доработки. Критические дефекты — нарушение нумерации структурных элементов, терминологическая несогласованность ключевых понятий, правовой вакуум при вступлении Закона в силу, а также конституционно-правовые риски, связанные с делегированием содержательных ограничений прав и свобод на подзаконный уровень без законодательно заданных критериев, — требуют устранения до принятия Закона. После устранения указанных замечаний Законопроект может быть рекомендован к принятию.