

УДК 336.143

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ФОНДА РК

Черепкова Наталья Игоревна

cherepkova2019@inbox.ru

*Студенка 3 курса Евразийского Национального
университета им. Л.Н.Гумилева*

Научный руководитель – к.ю.н., доцент Капсалямова Сауле Серикпаевна

Сосредоточение в недрах Казахстана больших запасов природных ресурсов привело к высокой зависимости экономики от их экспорта. В целях формирования накоплений государства, а также снижения зависимости республиканского и местных бюджетов от конъюнктуры мировых цен был создан Национальный Фонд. Актуальность вопроса правового регулирования Национального фонда значительно возросла в последнее время в связи со снижением мировой цены на нефть, что повысило роль Фонда в качестве инструмента экономической политики и активизировало деятельность по использованию его средств. Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев 2 сентября 2019 года выступил с Посланием народу Казахстана, в котором одной из задач определил необходимость снизить использование Национального фонда для решения текущих проблем, назвав его активы «средствами будущего». Глава государства отметил, что трансферты Национального фонда должны выделяться только на реализацию программ и проектов, направленных на повышение конкурентоспособности экономики [1].

Последствия падения мировых цен на нефть в 1998 году для бюджета и национальной валюты показали, что Казахстан должен использовать динамику цен на нефть и другие экспортные ресурсы в своих интересах.

Во время прямого эфира на телеканале «Хабар» в 2000 году Н. Назарбаев озвучил свое решение: «Создание нефтяного фонда обязательно. Цены в мире могут меняться, и если сейчас есть сверхдоходы от продажи нефти, то мы должны их откладывать на тот случай, когда подобной конъюнктуры не будет». [2, с.218]

Новая структура была названа Национальным фондом, что подчеркивало его огромное значение для народа и его будущего. Указ о Национальном фонде был подписан 23 августа 2000 года.[3]

На данный момент правовое положение Национального фонда РК регулируется Бюджетным Кодексом РК, который дает следующее определение: «Национальным фондом являются активы государства в виде финансовых активов, сосредоточиваемых на счетах Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке Республики Казахстан, полезных ископаемых, передаваемых в счет исполнения налоговых обязательств по уплате налога на добычу полезных ископаемых, рентного налога на экспорт по сырой нефти, газовому конденсату, роялти и доли Республики Казахстан по разделу продукции в натуральной форме или денег от их реализации, в размере, определяемом в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан, а также в виде иного имущества, за исключением нематериальных активов».[4]

Основной целью Национального фонда является сбережение финансовых ресурсов посредством формирования накоплений для будущих поколений и снижения зависимости республиканского бюджета от ситуации на мировых сырьевых рынках.

Соответственно, функциями Национального фонда являются сберегательная и стабилизационная.

Сберегательная часть должна приносить доходы в долгосрочной перспективе, и поэтому не имеет ограничений по объёму.

Реализация стабилизационной функции предполагает обеспечение ежегодного гарантированного трансферта в республиканский бюджет, а также использование целевых трансфертов для финансирования антикризисных программ, направленных на стимулирование экономического роста в периоды экономического спада или снижения темпов роста экономики и реализацию не окупаемых социально значимых проектов национального масштаба, стратегически важных инфраструктурных проектов.

За двадцать лет функционирования Национального фонда было принято три Концепции формирования и использования его средств.

Концепция 2006 году изменила порядок формирования и использования средств Фонда, дала более точное определение источников формирования Фонда, что позволило снизить влияние Правительства на распределение доходов от добывающего сектора, впервые ограничила размер максимального изъятия из Фонда на уровне не более одной трети активов Фонда.[5]

Концепция 2010 году зафиксировала объем гарантированного трансферта в республиканский бюджет с целью обеспечения интенсивного накопления средств Фонда в долгосрочной перспективе. Вместе с тем была упразднена норма, введенная в 2006 году, – о том, что гарантированный трансферт должен направляться только на финансирование расходов бюджетных программ развития, предусматривающих инвестирование в проекты, которыми будут пользоваться также будущие поколения.[6]

На данный момент действует Концепция формирования и использования средств Национального фонда от 2016 года.[7] Эта Концепция расширила источник накопления средств, путем снятия ограничения на обращения в активы Национального фонда приватизированного имущества исключительно горнодобывающего и обрабатывающего сектора, а также внесения в перечень источников поступлений от передачи в конкурентную среду активов национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний и их дочерних, зависимых и иных юридических лиц, являющихся аффилированными с ними по перечню и механизму, определяемым Правительством.

Форм использования Национального фонда изменения не коснулись. Они по-прежнему используются в виде ежегодного фиксированного гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет; в виде целевого трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет; на покрытие расходов, связанных с управлением Национальным фондом и проведением ежегодного аудита.

Размер гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет будет составлять в 2019 - 2021 годах 2 700 млрд тенге ежегодно с поэтапным снижением. По сравнению с Концепцией 2010 года, где размер гарантированного трансферта составлял 8 млрд с возможностью увеличения или уменьшения до 15 %, сумма значительно уменьшилась.

Размеры и основания для изъятия средств Фонда в виде гарантированного трансферта достаточно четко прописаны в Концепции, в отличие от целевых трансфертов, роль которых остается наименее регулируемой законодательством.

Концепция отражает всего две цели, на которые могут быть использованы целевые трансферты Национального фонда:

- 1) реализация антикризисных программ в периоды спада экономики или замедления темпов роста экономики;
- 2) реализация некупаемых социально значимых проектов национального масштаба, стратегически важных инфраструктурных проектов при отсутствии альтернативных источников их финансирования.

Перечень целей выделения целевого трансферта не согласуется с принципом прозрачности использования средств Национального фонда. По мнению Е.В. Порохова, данная проблема представляется важной, так как может привести к нецелевому использованию средств Фонда для решения срочных текущих задач, а также к снижению эффективности проводимой экономической политики. При этом изначальной целью создания Фонда являлось обеспечение экономической стабильности в долгосрочной перспективе и снижение зависимости экономики от мировых цен на нефть.[8]

Проблема является актуальной, так как целевые трансферты предоставляют возможность для использования средств Фонда на финансирование решения текущих экономических и социальных проблем. Кроме этого, целевые трансферты могут способствовать отсрочке проведения реформ, необходимых для их решения, а также стимулировать финансирование неэффективных проектов.

В 2014 году президент РК создал Комиссию по контролю за расходованием средств, выделенных из Национального фонда, председателем которой назначил председателя Национального Банка. В состав Комиссии вошли 8 высших чиновников, курирующих экономические и правоохранные направления, по 2 депутата от Сената и Мажилиса парламента, 2 представителя общественных организаций и представитель государственного фонда «Самрук-Казына». В рамках своей работы Комиссия осуществляет контроль за целевым, законным и эффективным использованием средств, выделенных из Фонда, а также аудирование финансовой части инфраструктурных и промышленных проектов, финансируемых за счет средств Фонда.

Международная практика обеспечения контроля за деятельностью фондов благосостояния основывается на «Принципах Сантьяго». Данный документ является основным рекомендательным документом, опубликованным в 2008 году Международной рабочей группой по суверенным фондам накопления богатства. Казахстан не является членом данной профильной группы. Как результат, действующее законодательство, регулирующее деятельность Фонда, противоречит «Принципам Сантьяго». Так, отсутствие четких критериев для целевых трансфертов из Фонда противоречит следующим принципам: «4. Должны быть ясно и публично раскрыты политики, правила, процедуры или механизмы в отношении к общему подходу ФНБ к финансированию, изъятиям (трансфертам) и расходным операциям. 4.2 Общие подходы к изъятиям (трансфертам) из ФНБ и расходам от имени правительства должны быть преданы гласности».

Для сравнения, деятельность Государственного нефтяного фонда Норвегии и управление его активами (до его преобразования в часть Государственного пенсионного фонда в 2006 году) регулировалось рядом нормативных актов и правил. Основные из них – Закон «О Государственном Нефтяном фонде», определяющий цели Фонда и основу для разработки дальнейших руководств по его управлению (1990 года), и Постановление об управлении Нефтяным фондом, осуществляемом Государственным банком Норвегии (1997 года).

Для выработки вариантов решения проблемы необходимо провести анализ международного опыта по механизмам использования средств аналогичных фондов в разных странах

В Норвегии ежегодные трансферты в бюджет (на конец года) выделяются на покрытие ненефтяного дефицита (за исключением нефтяной отрасли) с одобрения парламента. Согласно законодательству, правительство имеет право запросить разрешение у парламента на использование средств как для краткосрочных целей (для компенсации падения доходов бюджета), так и для долгосрочного межпоколенческого выравнивания объема доходов бюджета по мере снижения объемов производства нефти и роста социальных расходов. При этом размер таких трансфертов в бюджет ограничен и может быть выдан только из суммы инвестиционного дохода (активы фонда не могут быть использованы в виде трансфертов в бюджет).

На Аляске средства сберегательного фонда находятся в доверительном управлении губернатора, а также у законодательной власти общественной Корпорации Постоянного фонда Аляски (AlaskaPermanentFundCorporation) и инвестируются в портфель из бумаг с фиксированным доходом и акций. Контроль над стабилизационным фондом (Резервный Фонд Конституционного бюджета) осуществляет конгресс штата. Средства вкладываются в основном вне Аляски, включая зарубежные инвестиции. Комбинация двух фондов позволяет выполнять сберегательную и стабилизационную функции. Основная сумма поддерживается на постоянном уровне с учетом инфляции, оставшаяся часть инвестиционных доходов распределяется среди населения. Основная сумма фонда инвестируется постоянно и не может быть использована без внесения поправки в Конституцию штата на референдуме.

В Чили основные каналы изъятия и расходования средств Фонда – трансферты в бюджет и внебюджетное кредитование – основаны на произвольной базовой цене, определяемой правительством. Использование средств фонда разрешено правительству в случае, если фактическая текущая цена находится ниже базовой. Объем средств, который правительство может изъять из фонда, рассчитывается по формуле, до полного использования ресурсов фонда. Принципы накопления и использования средств фонда направлены на независимость от влияния политических сил и лобби, тем не менее в конце 1980-х годов средства фонда использовались для выплаты внешнего долга и субсидирования внутренних цен на бензин.

Как показывает мировой опыт, наиболее успешные фонды существуют в странах, где разработаны системы распределения функций контроля за деятельностью фондов, и решения о внеочередных или экстренных изъятиях из фонда требуют участия законодательного органа.

На основании вышесказанного хочу предложить некоторые пути решения проблемы использования средств Национального фонда в качестве целевых трансфертов:

Первое решение – ужесточение порядка выделения целевых трансфертов. То есть, создание такой структуры заявки и рассмотрения выдела денежных средств, которая позволила бы отказывать в финансировании не нужным или не срочным проектам. Но при этом осталось бы возможность гибкого и срочного заимствования денежных средств на важные проекты. В таком случае средства Фонда в обычном порядке можно будет направлять лишь на две цели – гарантированные трансферты в бюджет и на покрытие расходов, связанных с управлением Фондом. Остальные же цели должны будут проходить усложненный порядок рассмотрения заявки. Плюсом данного решения является возможность более точно прогнозировать рост активов Фонда и повышение контроля за его расходованием. Минусом является снижение гибкости для экономической политики при необходимости срочного заимствования денежных средств и, соответственно, удлиненное срок рассмотрения заявок, а также усложнение самого процесса.

Вторым решением является внесение уточняющих изменений в нормы действующего законодательства касательно более исчерпывающего определения целей, на которые могут быть выделены целевые трансферты из Фонда. Плюсами данного решения является повышение контроля за расходованием средств Фонда. В данном случае желательно, чтобы список целей, на которые могут быть выделены целевые трансферты, был закреплен в Законе «О Национальном Фонде РК» и изменения в него были возможны только при участии парламента. Минусом данного решения является снижение гибкости для принятия оперативных решений по выделению денежных средств из Фонда при проведении экономической политики.

Подводя итог, хотелось бы сказать, сколько бы изменений в законодательство не вносилось, сколько бы законов не принималось, но при проведении политики экономического роста, всегда будет сохраняться риск привлечения средств Фонда для выполнения краткосрочного плана роста экономики. В связи с этим самым главным способом избежать этого будет изменение фокуса экономической политики с

экономического роста на обеспечение устойчивости экономической системы за счет сокращения дефицита бюджета без учета доходов от нефтяного сектора.

Список использованных источников:

1. Послание Президента РК «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 года. https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana
2. Назарбаев Н. А. Эра независимости. – Астана, 2017. – 508 с. <http://presidentlibrary.kz/ru/content/nazarbaev-n-era-nezavisimosti>
3. Указ Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 года №402 «О Национальном фонде Республики Казахстан». https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021558
4. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.01.2020 г.) https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30364477
5. Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК на среднесрочную перспективу» от 1 сентября 2005 года №1641. https://tengrinews.kz/zakon/prezident_respubliki_kazahstan/finansyi/id-U050001641/
6. Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 2 апреля 2010 года №962. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30617544
7. Указ Президента РК «О Концепции формирования и использования средств Национального Фонда РК» от 8 декабря 2016 года № 385. https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34864709#sub_id=1
8. Устойчивое развитие страны и правовые механизмы реализации принципа прозрачности при использовании средств Национального фонда Республики Казахстан / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Е.В. Порохова. – Алматы: ТОО «Налоговый эксперт», 2014. – 176 с
9. Целевые трансферты из Национального фонда Казахстана: Краткосрочные уступки во вред долгосрочному развитию? / КасымханКаппаров – Алматы: Фонд Сорос-Казахстан, 2015. - 34 с.